

Laboratoire d'Economie des Transports
(CNRS, Université Lumière-Lyon 2, ENTPE)

Les conditions d'acceptabilité de nouvelles mesures tarifaires en transports urbains

Rapport final (version provisoire)

Juin 2003

Recherche réalisée pour le compte de l'ADEME
(Convention 00 03 040)

Auteurs :

Charles RAUX (ingénieur de recherche CNRS, responsable de la recherche)

Stéphanie SOUCHE (post-doctorante LET)

Odile ANDAN (chercheur CNRS)

Remerciements :

Nous remercions pour leur aimable collaboration Madame Christine GIRAUDON CHARRIER, chargée de mission, et Monsieur François GINDRE, Directeur, de la société Lyon Parc Auto, ainsi que Monsieur Gérard PICHON de la COURLY.

Néanmoins les analyses et opinions émises dans ce rapport n'engagent que ses auteurs.

LABORATOIRE D'ECONOMIE DES TRANSPORTS
(UMR 5593 CNRS)

A L'UNIVERSITE LUMIERE-LYON 2 :	A L'ECOLE NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ETAT :
LET ISH 14, avenue Berthelot 69363 LYON Cedex 07 Téléphone +33 (0) 4 72 72 64 03 Télécopie +33 (0) 4 72 72 64 48	LET ENTPE rue Maurice Audin 69518 VAULX-EN-VELIN Cedex Téléphone +33 (0) 4 72 04 70 46 Télécopie +33 (0) 4 72 04 70 92

Sommaire

RESUME	5
1. INTRODUCTION	15
2. METHODE D'ANALYSE	19
3. LES TROIS ETUDES DE CAS	21
3.1. Fiscalité : le prix du carburant	22
3.2. L'introduction du stationnement payant à Lyon	67
3.3. Péage urbain : le cas de TEO à Lyon	103
3.4. Synthèse des trois études de cas	142
4. L'ENQUETE PAR QUESTIONNAIRES	147
4.1. Le modèle théorique	147
4.2. L'élaboration de l'enquête	153
4.3. L'analyse des résultats	162
4.4. Synthèse générale de l'enquête	218
5. CONCLUSIONS	223
6. ANNEXES	227
7. BIBLIOGRAPHIE	245

Résumé

Confronté à des problèmes de financement des nouvelles infrastructures, de congestion croissante et d'atteintes à l'environnement, le secteur des transports se trouve mis en demeure d'introduire plus d'efficacité dans son fonctionnement. Pour atteindre cet objectif, l'enjeu est aujourd'hui de trouver de nouvelles régulations incluant réglementations et tarifications. C'est ainsi que la Commission Européenne prend position en faveur du principe de tarification au coût marginal social, principe qui serait appliqué dans un premier temps au transport routier de marchandises et aux transports commerciaux de passagers. L'application de ce principe au coût marginal social renvoie très concrètement à l'instrument du péage routier, le mieux à même de moduler le tarif d'usage directement imputé à l'utilisateur, dans le temps et selon les lieux de circulation. De fortes résistances à la mise en œuvre de telles politiques tarifaires peuvent apparaître, particulièrement en milieu urbain.

L'objectif de cette recherche est donc de recueillir et d'analyser les attitudes et opinions des citoyens et usagers des transports, qui conditionnent leur acceptabilité de nouvelles politiques tarifaires. Il s'agit ensuite de donner des lignes directrices pour la conception de paquets de mesures politiques les plus susceptibles de réussite dans leur application.

Pour ce faire, la démarche a procédé en deux étapes :

une première étape consacrée à l'analyse d'expériences concrètes spécifiques au terrain français et relatives à la tarification et à la fiscalité des déplacements : il s'agit de la fiscalité du carburant, de l'introduction du stationnement payant et du cas du péage urbain avec TEO à Lyon ;

une deuxième étape, au moyen d'une enquête par questionnaire, permet d'explorer en détail les attitudes face aux différents principes de régulation, administrative ou tarifaire, ainsi que face à des scénarios de péage urbain.

Synthèse des trois études de cas

A la lumière des trois études de cas, il apparaît que le processus d'acceptabilité met en œuvre plusieurs mécanismes qui sont :

- la construction de la perception de la politique menée,
- la formation des rapports de force et des coalitions entre les acteurs,
- la gestion des marges de manœuvre de ces acteurs,
- la gestion du temps à travers le moment de mise en œuvre des mesures,
- la recherche de la négociation.

Les enseignements de nos trois études de cas montrent que ces dimensions doivent être simultanément maîtrisées par les pouvoirs publics dans le cadre de la conduite du processus, afin d'augmenter les chances d'aboutir à un compromis acceptable par les acteurs de la demande et ceux de l'offre.

L'influence de la perception de la mesure et de sa cohérence par les acteurs

Les trois études de cas montrent que l'un des éléments de la réussite d'une politique est la manière dont sont perçues les mesures qui sont prises. Cette perception va, en outre, de pair avec le souci d'informer et de sensibiliser l'opinion au problème que l'on cherche à traiter.

Dans le cas du carburant, la politique fiscale a varié de façon sensible au cours de la période d'observation, en passant volontiers d'un objectif à un autre et en donnant une impression d'incohérence. Ces changements se sont fait sans chercher à informer les acteurs de la demande ou à les sensibiliser aux problèmes qui nécessitent de prendre certaines mesures en faveur de la protection de l'environnement par exemple. Ce souci d'informer, de faire prendre conscience des problèmes par l'opinion publique, n'apparaît qu'exceptionnellement, dans les suggestions faites par quelques acteurs auprès du gouvernement.

Ainsi la politique fiscale a souvent été perçue seulement comme une ponction d'argent au bénéfice de l'Etat, une manière d'alimenter la cassette de l'Etat. Il y a donc lieu d'informer à la fois sur l'usage des fonds prélevés, sur l'objectif poursuivi par telle ou telle politique, pour justifier auprès des acteurs le bien fondé d'une mesure peu populaire.

De même, dans le cas du stationnement, chacun des acteurs (ex. résidents, commerçants) a des attentes et perçoit le problème de manière particulière. Même si l'offre politique ne peut satisfaire toutes les attentes des différents groupes d'acteurs, elle doit avoir conscience que c'est à l'aune de ces attentes et de cette perception du problème que la nouvelle mesure sera jugée.

Par exemple, il existe un décalage entre les attentes de résidents qui demandent des places supplémentaires et la politique de régulation de la mobilité de l'agglomération lyonnaise qui cherche à ne plus créer de nouveaux emplacements. Dans d'autres cas, la mesure va à l'encontre des attentes des acteurs, ce qui fait qu'ils considèrent celle-ci comme incohérente. Par exemple, les revendications des riverains de la Croix-Rousse portent sur l'insuffisance de places disponibles le soir, dans ce quartier très fréquenté. La mise en place d'horodateurs fonctionnant uniquement la journée leur semble totalement inadéquate et ils suspectent même la municipalité de ne vouloir que lever une nouvelle taxe, sans chercher à résoudre leurs problèmes. Cela souligne l'importance de mettre en place une mesure adaptée aux spécificités du quartier.

Dans le cas de TEO, l'information joue également un rôle essentiel sur la perception de l'ouvrage à péage et des mesures de restriction de voirie qui l'accompagnent. Et ce, malgré la cohérence apparente du projet comme solution pertinente au problème de l'engorgement du centre de l'agglomération, et initialement sans coût pour la collectivité.

L'opacité de la gestion du dossier, la dérive financière du projet au détriment du contribuable et le déséquilibre de la concession au profit du concessionnaire, se conjuguent à l'absence d'information sur la nouvelle configuration mise en place au moment l'ouverture : tout cela nourrit le sentiment d'une duperie initiale et un sentiment de « racket » des automobilistes, qui plus est au profit d'un concessionnaire privé. A contrario, les mesures prises par la Courly lors de la reprise de l'infrastructure au concessionnaire contribueront à créer l'image d'un nouvel ouvrage, sous la responsabilité directe de l'autorité publique, laissant le libre choix aux usagers, sans trop léser le contribuable.

Si l'information est une condition nécessaire pour faire accepter socialement les mesures fiscales ou tarifaires en matière de transports, elle n'est pas une condition suffisante. Il faut tenir compte également des rapports de force et des intérêts des acteurs de la demande.

La formation et l'usage des rapports de force

Les rapports de force sont au cœur du processus de négociation entre les autorités publiques qui cherchent à mettre en œuvre une politique particulière et les divers acteurs de l'offre et de la demande. En outre, les intérêts des acteurs de la demande peuvent être convergents ou divergents avec ceux des acteurs de l'offre, de même que ces intérêts peuvent être convergents ou divergents entre les acteurs de la demande. Ces convergences ou ces divergences, combinées à l'état du rapport de force entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande, amènent à la formation de coalitions de différents types. Celles-ci sont nécessaires ou non, selon l'état des rapports de force ; elles sont évolutives, changeantes mais également ouvertes, c'est-à-dire qu'elles peuvent recevoir de nouveaux acteurs au gré de l'évolution des rapports de force et de l'intervention de certains événements extérieurs.

Le cas de la fiscalité du carburant montre comment les premiers partenaires avec lesquels traiter furent ceux qui offraient la plus forte résistance, notamment les routiers qui constituent un groupe largement structuré et bien représenté tant du côté des fédérations patronales que du côté salarié. A l'opposé, les automobilistes ont peu d'atouts pour défendre leurs intérêts, dans la mesure où ils sont au départ isolés.

L'exemple du stationnement payant montre que des coalitions peuvent se former entre acteurs de l'offre et ceux de la demande : sous la pression des commerçants du centre-ville, la municipalité s'allie avec eux pour introduire le stationnement payant sur voirie. Il suffit qu'existe cette coalition d'intérêts entre l'offre politique et un des groupes « forts » du débat, à savoir le groupe des commerçants, pour que la mesure passe malgré le désaccord des habitants de ces quartiers.

A l'inverse, dans le cas de TEO, si ce type de coalition a semblé inutile aux autorités locales au départ compte tenu du rapport de force politique institué lors de la décision de lancement du projet, elle a durement manqué lors de l'ouverture de TEO. Au contraire, une coalition d'opposants s'est formée, rassemblant aussi bien des acteurs de l'offre, comme les élus verts, ou de la demande très divers, comme les automobilistes, motards et syndicats : cette coalition disparate a pu se cristalliser sur des arguments comme l'absence d'alternatives, la gestion opaque et le manque de concertation sur le dossier TEO, et a vu son action renforcée par les décisions de justice.

Les marges de manœuvre

Le degré d'acceptation d'une nouvelle mesure tarifaire ou fiscale est influencé par les marges de manœuvre dont disposent les acteurs de la demande, c'est-à-dire les degrés de liberté dont ils disposent pour s'adapter à la mesure ou même y échapper.

La flambée du prix du pétrole en 2000 vient alourdir les coûts de production pour le transport routier de marchandises, s'ajoutant aux conséquences financières du « contrat de progrès » et des avancées sociales : ce secteur, atomisé entre de très nombreuses petites entreprises et soumis à la concurrence des transporteurs étrangers, est en rapport de force défavorable avec les chargeurs, auxquels il ne peut répercuter les hausses de coûts. Ses marges de manœuvre sont donc très faibles et la vigueur de la réaction liée à cette faiblesse.

Dans le cas du stationnement payant, la liberté de choix est fonction du degré d'extension spatiale de la mesure : on peut y échapper en se garant gratuitement dans les rues ou quartiers contigus ou dans les quelques emplacements restés gratuits. Au fur et à mesure que la mesure s'étend, cette liberté disparaît, et le stationnement payant est alors perçu comme une nouvelle taxe, à laquelle il n'est pas possible d'échapper, sauf à frauder face à un contrôle à sévérité variable.

Cependant, cette question des marges de manœuvre concerne aussi bien les acteurs de l'offre comme le montre l'exemple du lancement du projet TEO et de la résolution de sa crise. Les marges de manœuvre de la Courly pour financer la nouvelle infrastructure étaient dès le départ très étroites, ce qui l'a amené à la solution du péage couplé à la concession. La dérive des coûts rendant la rentabilité du projet de plus en plus aléatoire, le péage est complété par des réductions de capacité sur les voiries alternatives à TEO.

Quand la liberté de choix des acteurs de la demande n'existe plus, ceux-ci se retrouvent acculés et sont amenés à se regrouper, voire à se coaliser pour faire pression sur les autorités publiques, comme le montre l'exemple de TEO. Selon l'état du rapport de force établi, l'autorité lâche ou non du lest et met en œuvre des mesures compensatoires.

Dans le cas de TEO, cela ne devient possible qu'à partir du moment où une succession de décisions de justice viennent libérer la Courly de ses obligations, augmentant ainsi sa marge de manœuvre. Elle pourra d'abord rétablir la capacité de voirie initiale alternative au viaduc alors à péage, puis reprendre l'ouvrage et accorder des compensations supplémentaires pour les automobilistes circulant dans la zone de TEO.

L'importance du moment

Les marges de manœuvre des acteurs de la demande varient selon le contexte et une mesure peut être plus ou moins acceptable selon ce contexte. Il y a donc des moments plus pertinents que d'autres pour faire passer une mesure.

Par exemple, le relèvement de la TIPP sur tous les carburants est accepté sans gros problème en 1996 alors qu'il est massivement rejeté en 2000, bien qu'il soit à peu près de même amplitude, ce qui s'explique en partie en raison de la flambée des cours du brut (1999-2000). Dans d'autres circonstances, telles une vague d'alertes à la pollution dans les grandes agglomérations, l'opinion publique peut être plus favorable à une fiscalité écologique.

Le stationnement payant, quant à lui, s'impose à Lyon à un moment bien particulier, celui où la concurrence des grandes surfaces de périphérie devient plus sensible pour les commerçants du centre : ces derniers voient dans le stationnement payant l'instrument qui va favoriser la rotation des véhicules et donc l'accès de la clientèle en automobile aux commerces du centre.

Enfin, dans le cas de TEO, c'est le calendrier de la justice qui a joué le rôle essentiel. C'est suite à la décision du tribunal administratif que les travaux de rétrécissement de la voirie alternative à TEO sont annulés par le président de la Courly. De même, c'est suite à l'annulation de la concession que la Courly peut reprendre le contrôle de l'ouvrage et remettre à plat son fonctionnement.

La recherche de la négociation

La négociation est recherchée car elle est perçue comme importante pour la réussite d'une nouvelle mesure tarifaire. Si elle permet d'anticiper et peut-être d'éviter les conflits, elle

permet aussi de gagner du temps dans l'application de la mesure. Elle est d'autre part d'autant plus recherchée que les acteurs concernés ont un poids important dans le débat. Elle est aussi quasiment systématique, même si cela ne signifie pas pour autant que les intérêts de l'ensemble des acteurs soient satisfaits.

Face à des mesures impopulaires, pour composer avec les attentes et les mécontentements des acteurs de la demande, l'autorité publique locale doit envoyer un signal par lequel elle affiche son souci des intérêts de ces derniers. La mesure peut être rendue acceptable grâce à un certain nombre d'assouplissements portant sur divers registres :

en donnant l'impression que les intérêts de tel ou tel groupe sont pris en compte par les pouvoirs publics en faisant un geste en leur intention : par exemple, en relevant la TIPP sur le gazole, le gouvernement envoie un signe à la composante verte de sa majorité ; en impliquant les commerçants très en amont avant la mise en place du stationnement payant sur voirie ; en écoutant voire négociant avec certains opposants, mais pas tous, dans le cas de TEO ;

en aménageant la mesure avec une hausse raisonnable : c'est-à-dire en planifiant le rattrapage progressif du différentiel fiscal gazole/essence par paliers sur une certaine durée ; en expérimentant le stationnement payant de surface d'abord dans centre de Lyon puis en l'étendant progressivement à l'ensemble des arrondissements ; en réduisant l'extension spatiale du péage et son niveau dans le cas de la résolution de la crise de TEO ; en neutralisant l'impact d'une mesure, en donnant des compensations à tel ou tel groupe : en reculant sur la TIPP et le gommage du différentiel de taxe entre gazole et essence, face aux routiers ou aux pêcheurs ; avec le tarif résidentiel dans le cas du stationnement payant ; en annulant les restrictions de voirie dans le cas de TEO.

Cependant il faut prendre garde aux limites de la liberté d'action dont dispose les pouvoirs publics en ce domaine, limites imposées par l'aspiration à l'équité de la part des acteurs.

Synthèse de l'enquête

Les attitudes face aux principes de régulation

La tarification de la congestion à offre constante :

Dans les scénarios TGV/stationnement la tarification de la congestion à offre constante est en général considérée comme injuste : le rejet est massif quand l'usage des recettes semble incontrôlé du point de vue de l'enquêté, un peu moins quand il y a anticipation d'une compensation directe en retour.

On trouve un résultat similaire dans les scénarios de péage puisque l'idée de faire payer les automobilistes pour la congestion sur la route, ou les usagers des transports collectifs pour la congestion dans les transports collectifs, est très majoritairement considérée comme injuste. Par contre, l'idée de faire payer plus cher les automobilistes à cause de la pollution occasionnée semble un peu moins rejetée.

La tarification de la congestion avec une nouvelle offre :

Le rejet de la tarification de la congestion est nettement moins massif lorsqu'une nouvelle offre est proposée dans le cas des scénarios du TGV et pour le stationnement en situation

de congestion récurrente (60-70%) alors que pour le stationnement en situation exceptionnelle elle est même considérée comme juste (50%).

On retrouve un résultat similaire au cas récurrent dans les scénarios de péage puisque l'idée du péage de financement du développement des routes n'est considérée comme injuste qu'à 60-70%. Par contre l'idée de faire payer plus cher les transports collectifs pour financer le développement de l'offre est rejetée à 75-80%.

Les règles administratives :

Dans les scénarios TGV/stationnement ces règles au résultat inconnu (aléatoires ou au bon vouloir d'une administration) sont en général massivement jugées injustes. La règle aléatoire l'est un peu moins (80% !) dans les situations exceptionnelles.

Dans les scénarios de péage, les règles administratives n'avaient pas de résultat inconnu (circulation alternée selon les plaques ou droit à circuler de 3 jours par semaine). Elles sont néanmoins rejetées mais moins que les règles inconnues : 60-70% dans les deux cas.

La file d'attente :

La file d'attente est un principe jugé assez injuste (60-70%) dans le cas du TGV mais par opposition jugé juste (60-70%) dans le cas du stationnement. En outre, dans le cas du TGV, c'est un principe jugé un peu moins injuste dans le cas récurrent que dans le cas exceptionnel.

Dans le scénario de péage, le principe similaire (« Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement ») est rejeté à 60-70%, toutefois en termes de désaccord et non de justice. Bien que la file d'attente soit le principe largement accepté, puisque expérimenté tous les jours en matière de mobilité, cela ne veut pas dire qu'elle soit acceptée comme une fatalité.

La règle morale et la compensation :

Dans les scénarios TGV/stationnement, la règle morale est en général jugée massivement juste sauf dans le cas du TGV récurrent où elle n'est jugée juste « que » à 60-70%. De même, la compensation est le principe jugé le plus juste de tous en général, particulièrement dans les cas exceptionnels.

Dans le cas du péage, les principes de réductions tarifaires sont majoritairement perçus comme justes, mais avec des nuances : en très grande majorité pour la règle « morale », c'est-à-dire la gratuité pour les véhicules d'urgence (quasi unanimité), puis la gratuité pour les handicapés (à 80%).

Par contre les règles non pas morales mais plutôt d'équité sont considérées justes, mais à un niveau inférieur, avec 70-75% : on trouve la réduction de tarif pour les bas revenus, la gratuité pour le covoiturage, et la réduction de tarif pour les résidents dans la zone et les artisans, livreurs ou taxis. Cela montre que dès que sont désignées des cibles spécifiques hors de considérations strictement morales, l'unanimité n'a plus cours même si des majorités se dégagent encore.

Selon le contexte exceptionnel ou récurrent

Si la tarification de la congestion avec offre constante est considérée comme injuste, elle l'est relativement moins en situation de congestion récurrente dans le cas du TGV.

La tarification de la congestion avec nouvelle offre est également considérée comme injuste, mais à un niveau moindre : elle est même considérée comme juste dans le cas du stationnement en situation exceptionnelle.

La règle morale est jugée massivement juste dans les scénarios TGV/stationnement mais de manière moindre dans celui du TGV récurrent.

La compensation est le principe jugé le plus juste en général mais à un niveau significativement plus élevé dans les cas exceptionnels que dans les cas récurrents.

Frey et Pommerende (1993) montrent que l'attitude face à une nouvelle mesure sera différente selon qu'elle est une solution récurrente ou exceptionnelle. Précisément, la préférence pour l'un des principes de justice est dépendante du caractère unique et non prévisible de la situation de demande excessive par rapport à l'offre (en situation inhabituelle, la procédure 1^{er} arrivé, 1^{er} servi est la plus valorisée). Les résultats de notre recherche confirment cette différence. Dans les deux cas du TGV et du stationnement, en situation exceptionnelle (temporaire) la règle morale et la compensation sont encore plus massivement jugées justes. Toutefois, en proposant davantage de principes de justice aux individus, les résultats de notre recherche montrent que le principe de la file d'attente n'est pas considéré comme le principe le plus juste.

La perception du problème

Les encombrements comme la pollution sont massivement jugés comme des problèmes importants. La pollution l'est toutefois davantage que les encombrements. Pour 80% des personnes interrogées la pollution est même un problème plus important que les encombrements.

L'influence des caractéristiques socio-économiques considérées (âge, genre, niveau d'études) sur les attitudes face à la pollution et aux encombrements est faible, si ce n'est que les 30-59 ans sont ceux qui considèrent le plus la pollution comme un problème très important.

Les dimensions d'efficacité et d'équité

Quatre dimensions ont été mises en évidence à partir des attitudes face aux principes de régulation présentés et à leurs modalités, sans toutefois en épuiser la diversité :

une dimension liée à la question de l'équité territoriale, fonction de la zone d'application du péage ;

une dimension liée à la question de la minimisation de la charge du péage, par les tarifs et par les heures d'application du péage ;

une dimension liée à la question de l'équité horizontale envers les automobilistes ;

une dimension liée à la question du rationnement de la mobilité automobile ;

En outre, la question de la restriction de la liberté de comportement (automobile) est liée de manière transversale aux trois premières dimensions.

L'influence des caractéristiques socio-démographiques et des comportements habituels

D'une manière générale l'influence des caractéristiques socio-démographiques considérées (genre, âge, niveau d'études) est assez faible, que ce soit sur les principes de justice ou sur les principes généraux de régulation par le péage. Tout se passe comme si la situation

personnelle des personnes enquêtées n'avait aucune influence sur leurs attitudes générales. Cependant, quand sont abordées des situations concrètes ou susceptibles de toucher directement les personnes, des influences apparaissent. C'est le cas avec la pollution qui est un problème très important pour les 30-59 ans plus que pour les autres classes d'âge.

Mais dans l'ensemble c'est le niveau d'études qui a le plus d'influence sur les attitudes face au mode de régulation par le péage : les catégories de niveau d'études le plus élevé sont le plus en désaccord avec le fait de laisser la circulation se développer (ce qui confirme les résultats de Rietveld et Verhoef, 1998).

Ces mêmes catégories sont moins réticentes que les autres à un rationnement de la circulation selon le système de plaques paires / impaires ; elles trouvent plus juste que les autres la gratuité pour le co-voiturage ; mais plus injuste que les autres la réduction de tarif pour les faibles revenus ; les personnes de la catégorie d'études la plus élevée (bac +4 et plus) trouvent plus injuste que les autres le fait de faire payer 3€ quelque soit l'offre de transports collectifs.

Le fait de résider ou non dans la zone à péage n'a pas d'influence dans notre échantillon sur l'attitude envers les principes généraux de régulation par le péage. Par contre, il a un impact significatif sur l'attitude par rapport à la réduction de tarif pour ces résidents.

Les utilisateurs de la voiture pour aller au travail trouvent plus injuste que les autres le principe du péage pour la pollution occasionnée en roulant. Ils trouvent aussi plus injuste que les autres le fait de limiter l'usage de la voiture par un tel péage. Mais ces mêmes utilisateurs n'ont pas de préférences différentes des autres quant à l'utilisation des recettes du péage.

A contrario il est intéressant de constater que l'attitude envers la gratuité pour le covoiturage ne change pas significativement selon que l'on est ou non utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail. Les attitudes face aux conséquences financières d'un tel péage sont indépendantes des situations individuelles de lieu de résidence ou d'utilisation de la voiture. De même, il n'y a pas de différence significative d'attitude selon le lieu de résidence ou l'usage régulier de la voiture, face à l'efficacité du péage (pratiques de déplacement des automobilistes, péage limité aux heures de pointe ou 24h/24, restriction de circulation un jour sur deux).

Les marges de manœuvre pour l'introduction éventuelle de péages urbains

La nécessité de porter le débat sur la place publique

Annoncer à quelqu'un qu'il va devoir payer pour ce qu'il avait l'habitude d'utiliser gratuitement aux frais de la collectivité ne soulève pas l'enthousiasme. Les réactions très négatives sur le principe de régulation par le péage montrent que l'opinion est loin d'être prête à admettre ce type de solution.

Frey et Pommerende (1993) ont montré que les économistes surestiment le rôle du prix comme variable permettant d'éliminer l'excès de demande de déplacements. L'outil tarifaire serait considéré comme moins juste par rapport à un dispositif administratif rationnant l'excès de demande. Toutes proportions gardées, les résultats de notre enquête montrent au contraire que ni la tarification ni la régulation administrative ne semblent avoir

les faveurs du public. Et ce, quelque soit le contexte considéré, à savoir les scénarios de TGV ou de stationnement ou de péage urbain.

Il est clair que le débat qui agite le petit monde technique et politique des transports en milieu urbains reste encore à porter sur la place publique : quel équilibre choisir entre congestion, rationnement et tarification ? Quelles en sont les conséquences sociales et économiques ?

La situation n'est peut être pas si grave que cela aux yeux des personnes interrogées, compte tenu du contexte géographique de l'enquête et de la qualité appréciable des transports à Lyon quand on les compare à des métropoles nettement plus congestionnées. Ils considèrent d'ailleurs que la pollution est un problème plus important que les encombrements.

Il y a cependant un consensus pour ne pas laisser la situation se dégrader mais avec une attitude ambivalente : ils sont majoritairement en désaccord avec l'idée de laisser la circulation automobile se développer, et considèrent d'ailleurs dans leur grande majorité que les encombrements sont un problème important. Ils sont par ailleurs en désaccord avec toute pénalisation de l'automobile comme un péage 24h/24 ou une restriction de circulation un jour sur deux.

On peut donc supposer qu'il y a de la bonne volonté pour chercher des solutions mais un refus *a priori* de se voir imposer des mesures de régulation jugées trop dérangeantes.

Cela dit, des réactions négatives ne sont pas un obstacle rédhibitoire à l'action politique. Comme le montre l'exemple des péages urbains norvégiens, une opinion majoritairement hostile (70% d'opposition immédiatement avant l'ouverture des péages à Oslo et Trondheim) n'empêche pas une coalition politique décidée de passer à l'acte.

Des préférences assez nettes pour certains principes de régulation

A l'opposé des principes de régulation par la tarification ou le rationnement d'autres principes sont largement acceptés.

La règle morale, comme la gratuité pour les services d'urgence ou les handicapés, ne souffre pas vraiment de contestation.

La file d'attente, ce qui est pratiqué aujourd'hui, est jugée majoritairement juste en situation de rareté dans le cas du scénario de stationnement.

Le principe de compensation, à travers les dédommagements dans les scénarios TGV/stationnement ou les réductions tarifaires en cas de péage, est largement accepté.

Les transports collectifs semblent pour le moment intouchables du point de vue de leur tarification : il n'est pas question de mettre en place une tarification de pointe à l'instar ce qui se pratique dans des réseaux à l'étranger ; on peut toutefois envisager l'introduction progressive et moins timide qu'actuellement de modulations tarifaires « en creux », c'est-à-dire un tarif augmentant moins vite voire baissant aux heures creuses.

Ces préférences indiquent donc les pistes selon lesquelles un scénario de tarification ou de rationnement peut être rendu malgré tout acceptable aux yeux des usagers.

Des points d'ouverture existent malgré tout

Dans le cas du stationnement, la tarification de la congestion avec nouvelle offre est juste en situation exceptionnelle alors qu'elle est injuste en situation récurrente. Comme il existe

une différence entre les situations récurrentes et exceptionnelles, la mise en place de solutions nécessite de tenir compte du contexte. Une solution peut être testée en fonction du type exceptionnel ou récurrent de la situation.

D'autres points d'ouverture peuvent également être exploités, de manière à former des coalitions.

Il est intéressant de noter que, pour ce qui est de l'affectation des recettes du péage, la route arrive bonne dernière (avec l'affectation au budget général) avec moins de 10% de choix en sa faveur. En tête on trouve la double affectation en faveur de la route et des transports collectifs. Il n'y a donc pas de crispation des automobilistes sur la question de l'affectation des recettes exclusivement en faveur de la route. Cela montre qu'un consensus sur l'usage des recettes doit et peut être trouvé entre les différentes catégories d'usagers.

La limitation de la possibilité d'usage de la voiture ne semble pas non plus un problème rédhibitoire puisqu'elle n'est rejetée « que » par 60% des enquêtés. Cela reste certes une question sensible qui renvoie à la liberté de choix, et plus précisément à son dimensionnement par l'espace de liberté laissé par les alternatives : ce dernier est défini en termes de cible visée (qui doit payer ?), d'heures et de lieux d'opération du péage, et de niveaux de tarif. D'où l'importance de concevoir le projet avec soin, de l'introduire éventuellement pas-à-pas (en commençant par exemple par une zone restreinte) et de tenir compte de certaines situations, comme par exemple celles des résidents dans la zone à péage.

Enfin la pollution est massivement (à plus de 90%) considérée comme un problème important. Elle est en outre très majoritairement placée avant les encombrements. C'est un avantage – l'argument de la lutte contre la pollution est un levier intéressant – et en même temps un inconvénient si l'on veut, avec le péage urbain, répondre aussi à un autre objectif – combattre les encombrements – qui apparaît second dans l'opinion des enquêtés.

Des dimensions à traiter séparément

Quatre dimensions, dégagées à partir des attitudes face aux principes de régulation présentés, sont à traiter explicitement :

une dimension liée à la question de l'équité territoriale, ce qui revient à établir un compromis sur la zone d'application du péage ;

une dimension liée à la question de la minimisation de la charge du péage : ce pourra être fait par les modulations tarifaires, comme les réductions ou les compensations pour tel ou tel groupe cible ; ce pourra être également réalisé par le biais des heures d'application du péage : péage de pointe versus péage en continu ;

une dimension liée à la question de l'équité horizontale envers les automobilistes : quelle est la motivation du péage ; les automobilistes doivent-ils payer pour les nuisances environnementales ou pour la rareté d'espace ? ;

une dimension liée à la question du rationnement de la mobilité automobile : quelles sont les alternatives au péage, voire les combinaisons possibles avec ce dernier (cas du rationnement par les droits à circuler) ?

1. Introduction

Confronté à des problèmes de financement des nouvelles infrastructures, de congestion croissante et d'atteintes à l'environnement, le secteur des transports se trouve mis en demeure d'introduire plus d'efficacité dans son fonctionnement. Pour atteindre cet objectif, l'enjeu est aujourd'hui de trouver de nouvelles régulations incluant réglementations et tarifications. Suivant en grande partie la prescription de la théorie économique, la Commission Européenne propose dans son Livre Blanc de 1998 un cadre commun de tarification des infrastructures dans l'Union Européenne. Il s'agit de donner plus d'importance aux éléments tarifaires dans la régulation actuelle du système de transport, d'introduire plus d'efficacité dans cette tarification et particulièrement en utilisant le principe de tarification au coût marginal.

C'est ainsi que la Commission Européenne prend position en faveur du principe de tarification au coût marginal social, principe qui serait appliqué dans un premier temps au transport routier de marchandises et aux transports commerciaux de passagers. L'application de ce principe au coût marginal social renvoie très concrètement à l'instrument du péage routier, le mieux à même de moduler le tarif d'usage directement imputé à l'usager, dans le temps et selon les lieux de circulation.

Les résultats des études de cas du programme européen Eurotoll apportent un nouvel éclairage sur les réactions de la demande à diverses mesures de tarification routière. Ils montrent qu'il y a une sensibilité effective des usagers de la route au prix. Pour les opérateurs de la route et les producteurs de biens et de services, ces mesures sont, toutes choses égales par ailleurs, synonymes de perte de compétitivité et donc d'efficacité. Elles imposent une discrimination par le prix au sein même du secteur des transports, mais également par rapport aux autres secteurs économiques. Pour les automobilistes, elles se traduisent par un alourdissement de leur budget consacré aux déplacements. De fortes résistances à la mise en œuvre de telles politiques tarifaires peuvent apparaître (Eurotoll, 1998). Notamment en milieu urbain la demande des usagers de la route se caractérise par trois propriétés qui rendent très difficile la mise en place de schémas de péage :

- un usage fréquent de la route, résultant de la répétition récurrente des schémas d'activités quotidiens,
- une forte captivité des usagers, à court terme au moins, résultant du besoin de déplacement pour des activités obligatoires, de l'étalement urbain et d'alternatives modales limitées,
- un tarif qui doit être élevé si l'on veut obtenir une réduction de trafic, à cause de l'utilité que les automobilistes retirent de leurs déplacements et de leur forte captivité.

D'un point de vue général, l'objectif même de ces mesures tarifaires conduit à une opposition fondamentale entre les divers acteurs qu'elles concernent, dans la mesure où ces mesures ont des impacts différents et multiples sur ceux-ci. Quelques uns d'eux gagnent, d'autres perdent, et généralement la plupart d'entre eux protestent contre la dite mesure. Opérateurs de la route, producteurs de biens et de services ou automobilistes peuvent être amenés à les rejeter, d'autant plus vigoureusement qu'ils perçoivent fiscalité et tarification comme contraires au principe d'équité puisqu'elles limitent la libre circulation des biens et des personnes (perte de mobilité). Ces arguments s'opposent fondamentalement à ceux du

gouvernement central et de tous les acteurs qui sont en charge de financer les infrastructures ou de favoriser les modes les plus respectueux de l'environnement, rétablissant ainsi une équité entre modes.

Pour résoudre la difficulté de faire admettre une nouvelle mesure permettant de passer à une situation jugée meilleure pour la collectivité, l'exploration des attitudes et opinions des divers acteurs peut être une voie prometteuse. La mise en évidence des arguments qu'ils ont utilisés pour accepter ou rejeter telle ou telle mesure peut aider à dégager quelques pistes selon lesquelles les mesures pourraient être expérimentées de manière à ce qu'elles deviennent plus acceptées et à contourner les oppositions qui sont susceptibles d'être rencontrées.

Dans le cadre du projet PATS (Pricing Acceptability in the Transport Sector) nous avons posé comme hypothèse que l'acceptabilité repose au moins sur les deux conditions d'efficacité et d'équité¹ : une mesure qui est perçue comme insuffisamment efficace et insuffisamment équitable est vouée à être rejetée. Le corollaire de cette hypothèse est que pour être acceptable une politique de transport doit atteindre un degré minimal d'efficacité et un degré minimal d'équité. En disant cela, nous affirmons qu'il n'y a pas identité entre efficacité et équité et que la première n'entraîne pas automatiquement la seconde. En outre nous ne préjugeons pas pour le moment que ces conditions soient suffisantes pour garantir l'acceptabilité d'une politique.

L'efficacité repose dans son acception économique sur un socle théorique assez solide, et est à la base de divers scénarios de tarification et de financement des déplacements urbains : tout indique qu'il est possible de concevoir, dans toute agglomération où la situation le justifie, des scénarios techniquement réalisables qui auraient des effets bénéfiques sur le fonctionnement de l'agglomération, du fait de leurs effets attendus, d'une part en termes de comportements, d'autre part en termes de ressources financières susceptibles d'être levées.

On en est loin en ce qui concerne une vision commune des problèmes d'équité. Nous avons donc élaboré un cadre analytique pour l'évaluation de l'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports. Nous avons défini à partir des principes explicités par Rawls dans sa théorie de la justice (1971), trois dimensions de l'équité directement applicables au champ du transport et de sa tarification :

- *l'équité territoriale*, correspondant au « principe de liberté », dans laquelle la société doit garantir partout les droits d'accès aux emplois, biens et services ;
- *l'équité horizontale*, correspondant au « principe d'égalité des chances », qui relève de l'égalité de traitement entre usagers et notamment du principe usager-payeur.
- *l'équité verticale*, correspondant au « principe de différence », qui prend en compte explicitement les inégalités sociales et leurs conséquences en matière de transport ;

La mise en œuvre de changements dans la politique tarifaire des transports implique d'appliquer également ce cadre longitudinalement, selon les quatre entrées de l'efficacité économique et de l'équité :

- L'efficacité économique implique des changements tarifaires, y compris la tarification de quelque chose qui était perçu auparavant comme « gratuit ». Certains acteurs du transport peuvent s'estimer perdants, c'est-à-dire percevoir

¹ La discussion de ce qui suit est détaillée dans Raux et Souche (2001).

leur situation comme dégradée par rapport à avant (ex « Je paie plus qu'avant sans en retirer d'avantage »). Cette opposition peut être surmontée dans certains cas si une meilleure qualité ou une plus forte capacité est offerte. Cependant les changements tarifaires peuvent entrer en conflit avec les dimensions suivantes de l'équité.

- L'équité territoriale ou principe de liberté, impose d'évidentes limites à la hausse des tarifs du transport, bien que cette liberté reste contenue dans les limites de l'intérêt général de la société.
- L'équité horizontale ou principe usager-payeur, implique de tendre vers une couverture des coûts par les usagers, sous les deux formes précédemment évoquées, payer pour un mal (pollution, congestion) ou payer pour un bien (qualité de service en échange). Cependant avec les changements tarifaires impliqués par ce principe d'équité, certains acteurs du transport peuvent s'estimer perdants, comparativement aux autres (ex « Je paie plus que les autres en regard des coûts que j'occasionne et des avantages que j'apporte à la société »). C'est le cas notamment des opérateurs de transport jugeant leur propre situation par rapport à leurs concurrents.
- L'équité verticale ou principe de maximisation de la situation des plus défavorisés, implique que toute politique qui risque d'aggraver la situation des groupes les moins favorisés ou des zones les moins bien desservies, voire qui ne vise pas ostensiblement une amélioration de ces situations, risque fort d'être rejetée. Il en résulte que les principes d'affectation des ressources financières de la tarification jouent, par leur caractère plus ou moins redistributif, un rôle central dans l'acceptabilité de celle-ci.

Ces trois dimensions de l'équité sont indissociables dans la perception de la justice d'une politique de transport. Elles sont également liées au critère d'efficacité économique, qu'il n'est pas possible d'ignorer durablement. Cet ensemble de contraintes contradictoires forme le cadre de définition de politiques de transport à la fois équitables et efficaces (cf. Figure 1) et il résulte de ces incompatibilités que l'on obtiendra malgré tout qu'un compromis imparfait entre efficacité et équité.

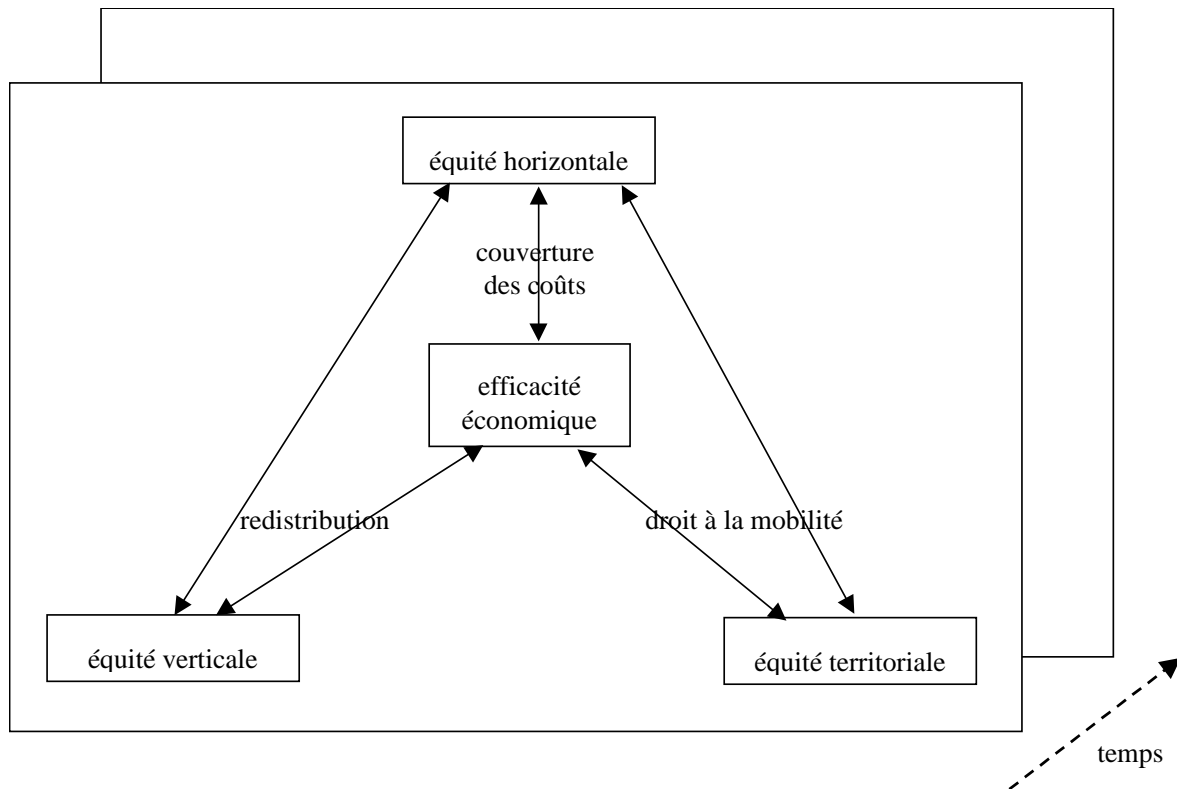


Figure 1 : Les dimensions de l'équité et de l'efficacité

L'objectif de cette recherche est donc de recueillir et d'analyser les attitudes et opinions des citoyens et usagers des transports, qui conditionnent leur acceptabilité de nouvelles politiques tarifaires. L'analyse devrait permettre ensuite de donner des lignes directrices pour la conception de paquets de mesures politiques les plus susceptibles de réussite dans leur application.

Cette recherche tourne donc autour de deux grands types de questionnement :

- Le premier consiste à analyser les attitudes et les opinions des divers acteurs qui conditionnent leur acceptabilité de nouvelles politiques tarifaires. Quels arguments les groupes d'intérêt mettent-ils en avant pour accepter ou non cette mesure ? Va-t-on retrouver dans la conception qu'ils se font de l'acceptabilité d'une politique tarifaire, ces dimensions d'efficacité et d'équité que nous venons d'évoquer ? Comment se constitue peu à peu entre divers acteurs ayant des intérêts plus ou moins divergents, un compromis permettant de définir la nouvelle politique à mettre en place ?
- Le second a pour but de mettre au point un argumentaire sur les principaux facteurs d'acceptabilité et de rejet des mesures fiscales et tarifaires, afin d'élaborer des paquets de mesures acceptables par les usagers des modes de transport

Cependant, comme on le verra, il n'a pas été possible d'aller jusqu'à l'élaboration complète de paquets de mesure acceptables, dans la mesure où le rejet du péage urbain reste massif dans le contexte lyonnais que nous avons étudié. Néanmoins des pistes et des lignes directrices ont pu être dégagées pour augmenter les chances de succès de telles politiques de régulation.

2. Méthode d'analyse

Prenons l'exemple d'un péage de congestion dont les revenus seront affectés aux transports publics. Il pourra avoir au niveau personnel un impact négatif sur certains usagers de la voiture, mais au niveau collectif il diminuera la congestion et les effets environnementaux qui lui sont liés, et améliorera l'offre de transports publics. La réduction de la congestion, à son tour, bénéficiera aux usagers de la voiture qui paieront pour une réduction de leur temps de trajet et des coûts d'opération, tandis que l'offre de transports publics améliorée bénéficiera à ses usagers, augmentera les revenus des opérateurs de transports publics et permettra éventuellement de réduire les subventions données au secteur public. Qui sont les perdants, qui sont les gagnants dans ce schéma ? Ce simple exemple montre qu'il est difficile de déterminer exactement les gagnants et les perdants sur une base théorique.

C'est pourquoi, nous avons développé une approche qui s'appuie sur des expériences concrètes spécifiques au terrain français et relatives à la tarification et à la fiscalité des déplacements comme amorces de débat et d'investigation. Nous aborderons les sujets suivants :

- la fiscalité du carburant : il s'agit d'un sujet dont il apparaît opportun d'exploiter l'actualité. A travers ce thème nous explorerons notamment les rapports entre tarification et fiscalité. Par exemple pourquoi jusqu'à certains niveaux (près de 20% au cours de l'année 1999) la hausse du prix du carburant n'avait fait que peu de vagues alors qu'une hausse des tarifs des autoroutes de l'ordre de 1% était près de susciter de vives réactions ? Un rapport est-il établi, et lequel, entre prix payé (ou impôt acquitté) et « service rendu » ?
- le stationnement payant : il s'agit d'une forme de tarification indirecte des déplacements à laquelle la plupart des automobilistes sont habitués. Est-il perçu comme un service rendu (facilité d'accès au centre) ou comme un impôt (on ne peut y échapper) ou encore comme une redevance d'usage d'un espace rare (il faut assurer la rotation). Peut-on en faire un instrument d'internalisation de la congestion ou des externalités environnementales ?
- le péage urbain à travers une expérience vécue : le cas du Boulevard Périphérique Nord de Lyon (BPNL). Dans sa première version (TEO) ouverte en 1997, cette infrastructure à péage a fait l'objet d'une forte opposition sociale et d'une désaffection des usagers. Dans sa seconde version, reprise en régie en 1998 avec un péage fortement réduit, l'infrastructure a trouvé sa place dans le système de déplacements de l'agglomération. Cette expérience permettra d'aborder avec les acteurs et les citoyens, le jeu complexe de divers facteurs dans le projet tels que la prise de décision publique et le partenariat public-privé, la perception de la tarification de la route en urbain, etc.

Dans une deuxième étape, en s'inspirant de l'argumentaire développé par les différentes parties prenantes dans nos études de cas, nous avons élaboré un questionnaire permettant d'explorer en détail les attitudes face aux différents principes de régulation, administrative ou tarifaire, ainsi que face à des scénarios de péage urbain.

In fine il nous est possible d'exposer des résultats, d'une part relatifs aux mécanismes à l'œuvre dans les processus d'acceptabilité, d'autre part relatifs aux attitudes individuelles

face aux principes de régulation. A partir de là sont dégagées des pistes pour rendre des mesures fiscales ou tarifaires acceptables en matière de politique de transport.

Le plan du rapport suit ces grandes lignes avec une première partie consacrée aux études de cas, une seconde relative à l'enquête et ses résultats, la troisième tirant les conclusions de la recherche.

3. Les trois études de cas

Cette première partie traite des trois études de cas, à savoir la fiscalité du carburant, l'introduction du stationnement payant et le cas du péage urbain avec TEO à Lyon. Ces trois analyses se sont inspirées de la même méthode pour décrypter ce processus complexe de décision, à savoir une approche politico-économique dont nous présentons les grands principes.

Pour faciliter cette lecture complexe des jeux d'acteurs de la décision politique et de leurs arguments, notre analyse des cas concrets s'inspirera des apports de la méthode de l'économie politique de la prise de décision mise au point par H. Weck-Hannemann, dans le cadre de la recherche européenne sur l'acceptabilité du péage (PATs, 2001). Dans ce cadre là, cet auteur a essayé d'analyser les réactions des divers acteurs aux mesures de politique environnementale dans le secteur des transports, en s'inspirant d'une analyse du marché politique. Les mesures dans le secteur des transports, tout comme dans les autres secteurs, sont déterminées dans un marché politique où interagissent à la fois les acteurs du côté de la demande et les acteurs du côté de l'offre. H. Weck-Hannemann a cherché à identifier les positions des acteurs par rapport à ce marché, à savoir ceux qui participent de l'offre et ceux qui relèvent de la demande.

La lecture selon cette approche politico-économique s'organise autour des préoccupations suivantes :

- Il faut d'abord repérer les divers acteurs de l'offre et de la demande impliqués ou affectés par le processus de prise de décision.
- Il faut ensuite repérer les intérêts spécifiques des divers participants dans ce processus de décision de façon à connaître qui sont les gagnants et perdants des mesures à mettre en place. Ces mesures résultent d'un choix du décideur politique mais elles sont soumises aux aléas de la conjoncture qui, en mettant selon l'actualité du moment l'accent sur l'une ou l'autre de leurs multiples composantes, peuvent interpellier des acteurs différents. Les questions concernent les incitations des groupes d'acteurs qui les amènent à s'organiser eux-mêmes en fonction de leurs propres intérêts, et les possibilités qu'ont les acteurs de la demande et de l'offre du marché politique d'influencer les résultats du processus de prise de décision. Selon l'approche économique, pour expliquer le comportement humain, le résultat de ce processus est déterminé non seulement par les préférences et intérêts des divers acteurs, mais davantage encore par les interactions et les contraintes institutionnelles.
- Enfin il faut identifier les aspects relevant de l'acceptabilité des différents moyens de politique de transport, et spécialement des instruments du péage. Généralement l'intérêt propre et les interactions spécifiques des acteurs concernés dans le processus doivent être pris en compte. En conséquence on peut déduire quels instruments sont susceptibles d'être favorisés ou contrés par les divers acteurs. De plus, en se concentrant sur les interactions entre acteurs à l'intérieur d'une trame institutionnelle et en se focalisant sur des considérations d'efficacité, l'analyse doit aussi inclure les aspects d'équité, particulièrement quand l'acceptabilité des instruments de la part des citoyens en tant que votants ou contribuables est une des questions centrales.

L'acceptabilité de la politique des transports fait appel à des aspects différents selon les catégories d'acteurs considérés, à savoir les politiques, les groupes d'intérêts, et les citoyens-électeurs.

L'acceptabilité par les politiques : la théorie dite du Public Choice, initiée dans les années soixante par J. Buchanan et G. Tullock, étend au champ politique le raisonnement économique en terme de marché. La structure du vote (en particulier la date de la prochaine élection) et l'existence de groupes de pression, seraient susceptibles d'influencer les procédures de prise de décision publique. Ainsi les politiques eux-mêmes trouveraient intérêt à accroître leur pouvoir discrétionnaire et à affaiblir la contrainte budgétaire, en favorisant par exemple des outils orientés sur la productivité fiscale. Vraisemblablement on peut supposer qu'ils préfèrent les revenus qui doivent aller dans le budget public général, leur fournissant la flexibilité d'usage de ces ressources additionnelles au lieu d'avoir à retourner aux citoyens ou aux contribuables sous formes de transferts d'argent ou de réduction de taxes. Cependant cette politique n'est possible que quand la contrainte de réélection n'est pas trop forte. A l'approche des échéances électorales, le pouvoir discrétionnaire des politiques diminue et ils doivent alors prendre en compte les intérêts des électeurs. Par ailleurs il convient de tenir compte du contexte spatial dans le cadre duquel s'exerce le type de politique analysée. Dans le cas de la politique fiscale sur les carburants, étant donné l'intégration de la France à l'Union Européenne (UE), les politiques au niveau national ont intérêt à appliquer les mesures fiscales en coordination et en coopération avec les autres Etats membres de l'UE. Ils sont censés favoriser l'introduction harmonisée au niveau européen des mesures fiscales, de façon à évacuer la pression de la concurrence déloyale.

L'acceptabilité par les groupes d'intérêt : selon ce point de vue, ce sont les instruments en faveur des groupes les mieux organisés au détriment des autres groupes moins structurés qui seront les mieux supportés. Il est clair que les usagers individuels (automobilistes, passagers des transports collectifs) sont dans une situation comparative défavorable par rapport aux opérateurs ou producteurs, quant à la capacité de s'organiser en groupes d'intérêts. Il en est de même pour les contribuables. Les instruments tarifaires peuvent servir l'intérêt de groupes différents selon l'usage des revenus, affectés par exemple au financement d'infrastructure ou à la fourniture de services. Les instruments sont d'autant plus acceptés des groupes d'intérêts qu'ils leur permettent de modérer l'incitation à changer de comportement, d'obtenir des exonérations, de faire supporter la charge financière par d'autres, et d'affecter les recettes pour en retirer les bénéfices.

L'acceptabilité par les citoyens et électeurs : cette question renvoie à la résistance, généralement observée dans l'opinion, à la généralisation de l'usage des mécanismes de prix pour gérer des biens relevant de la sphère collective. Cette résistance recouvre les aspects de la redistribution des revenus, de l'équité du système de prix pour rationner la demande et de l'éthique de ce système pour gérer des biens non renouvelables.

L'analyse de ce processus de décision puisera ses sources dans les média dans la mesure où ils répercutent sur le vif les humeurs des divers acteurs de la décision, réagissant soit isolément soit regroupés au sein de groupes d'intérêt.

3.1. Fiscalité : le prix du carburant

Pour l'analyse de la fiscalité du carburant, il s'agit tant de la presse généraliste nationale ou régionale, que de la presse spécialisée émanant de groupes d'intérêts. A côté de la presse

qui constitue l'essentiel du matériel d'information utilisé, nous avons également consulté quelques sites internet : ceux qui émanent d'organismes gouvernementaux et donnent les renseignements officiels sur les multiples aspects du prix du carburant, et ceux qui permettent aux particuliers de s'exprimer, sites d'associations telles que la Fédération française d'automobile club qui ont servi de forum d'échanges d'opinion ou sites créés pour la circonstance comme "baisse de la TIPP pour tous" ou encore des résultats de sondage organisés à l'occasion d'événements comme la flambée des prix.

3.1.1. Le mécanisme de formation du prix du carburant

Le carburant automobile est comme chacun sait, un produit élaboré qui résulte de la transformation d'un produit brut, le pétrole, en produits divers dont plusieurs types d'essence et le gazole. La formation des prix de ces carburants est, à ce titre, fortement complexe dans la mesure où elle est dépendante tant des événements internationaux qui influencent le cours du pétrole brut, que de l'industrie du raffinage et des politiques fiscales et réglementaires nationales spécifiques à ce produit. Pour être en mesure de mieux situer les multiples acteurs intervenant sur l'échiquier du processus de décision visant à l'acceptation d'une intervention sur les prix, il semble utile de rappeler les divers paramètres dont dépend la configuration de l'offre : les premiers relèvent du processus de formation des prix hors taxe des carburants, les seconds de la fiscalité, les derniers du domaine de la réglementation au niveau européen.

3.1.1.1. *Les repères sur la formation des prix des carburants*

Les prix de vente du pétrole brut sont fixés par le marché en fonction d'une part de l'offre des pays producteurs, dont les plus importants sont regroupés au sein de l'OPEP, et d'autre part de la demande des pays consommateurs parmi lesquels les USA jouent un rôle majeur. Ils sont aussi fonction de la qualité du brut considéré et varient dans une fourchette de 5 à 10% autour de l'un des trois bruts de référence cotés sur les marchés internationaux : pétrole brut de type WTI (West Texas Intermediate) de la bourse de New York, le Brent (brut de la mer du Nord) de la bourse de Londres et le Dubaï au Moyen Orient. Le prix de vente du brut couvre en outre les frais suivants :

- l'ensemble des coûts associés à sa production, à savoir le coût technique de production (exploration, développement et exploitation)
- l'ensemble des impôts dus à l'Etat hôte. Les impôts sont généralement proportionnels à la rente minière (différence entre le prix de vente du brut et son coût technique de production). Ces impôts sont compris suivant les pays entre 30% et 90% de la rente. Dans certains pays du Moyen Orient où le pétrole est plus facile d'accès, la marge amont est fixe et définie au préalable entre la compagnie et le pays hôte.
- la marge bénéficiaire des compagnies chargées de l'exploitation des gisements de pétrole

Les prix des produits raffinés : l'activité de raffinage consiste à produire divers produits finis (essences, gazoles, fiouls lourds...) à partir d'un intrant unique, le pétrole brut. Les produits finis font l'objet de cotations sur des marchés régionaux (marché de Rotterdam pour l'Europe du nord, marché de Gênes-Lavéra pour la Méditerranée). Compte tenu des échanges de produits, ces marchés régionaux peuvent être toutefois être étroitement liés et connaître des évolutions parallèles. C'est en particulier le cas du marché de Rotterdam et du marché nord-américain. Ainsi au printemps 2000, les tensions sur les essences issues d'une situation de stocks bas et de changements de spécifications techniques aux USA ont

tiré à la hausse le marché européen. Ce prix du produit raffiné recouvre l'ensemble des coûts liés à l'achat du brut entrant et aux marges bénéficiaires des compagnies.

Le prix du carburant hors taxe : Il équivaut à la somme du prix du produit raffiné et des coûts de transport et distribution. Ces coûts couvrent les frais d'acheminement des produits vers les stations services ainsi que les coûts de commercialisation des carburants (rémunération des divers opérateurs, frais de mise en place du produit et coût des stocks de réserve) qui reflètent essentiellement les conditions de concurrence dans les marchés nationaux voire locaux. Ils se situent en France à un niveau inférieur à la moyenne communautaire. Ceci reflète une situation atypique du marché français caractérisé par le poids devenu prépondérant des grandes surfaces dans la distribution des carburants (52% des ventes nationales de carburants en réseaux, en progression de 3,5% en 1999). Cette situation a conduit à de nombreuses fermetures de stations services considérées comme non rentables.

$$\text{Prix du carburant hors taxe} = \text{prix de vente du brut} + \text{marges de raffinage} + \text{marges de transport et distribution}$$

A ce prix du carburant hors taxe viennent s'ajouter les taxes imposées par l'Etat. La fiscalité sur les produits pétroliers est composée de deux éléments : les accises et la Taxe sur la Valeur Ajoutée.

Les accises sont composées de deux taxes dont la principale est la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP), l'autre étant la taxe perçue en faveur de l'Institut français du pétrole (IFP). Ces taxes sont perçues sur les volumes et non sur le prix de vente du produit. C'est donc un montant fixe en F/l qui est prélevé sur chaque unité vendue. Les niveaux de TIPP sont fixés dans le cadre de la loi de finances votée chaque année en septembre par le Parlement et entrent en vigueur en janvier de l'année suivante. Les taxes au 11 janvier 2000 s'établissaient à :

supercarburant sans plomb	3,87F/l dont 3,85F/l de TIPP
gazole	2,57 F/l dont 2,55F/l de TIPP

La TVA : le taux de TVA applicable aux produits pétroliers est le taux normal, conformément aux normes européennes. En France, ce taux est de 19,6% depuis le 1er avril 2000. Antérieurement il était de 20,6%. Elle s'applique sur le prix de base augmenté des accises (TIPP), également conformément aux règles européennes.

La hausse des cours du pétrole n'a donc aucun impact direct sur les rentrées fiscales provenant de la TIPP dans la mesure où cette taxe, exprimée en F/l, est fixée exclusivement sur les volumes consommés et non sur la valeur du produit. Mais elle peut avoir des effets indirects en provoquant une diminution des volumes vendus. En revanche, la hausse des prix des produits pétroliers entraîne mécaniquement un accroissement des recettes de TVA, puisqu'il s'agit d'une taxation appliquée au prix.

$$\text{fiscalité} = \text{TIPP} + \text{IFP} + \text{TVA (\% du prix hors taxe} + \text{TIPP} + \text{IFP)}$$

3.1.1.2. Les acteurs impliqués dans les processus de décision politique

Dans le marché politique concernant les processus de décision portant sur la fixation des prix des carburants, voici les divers acteurs ou groupes d'acteurs impliqués et/ou affectés que nous avons pu identifier à partir de notre documentation :

- du côté de la demande du marché politique :

- les opérateurs du transport
- les producteurs de biens et de services
- les usagers
- les autres groupes d'intérêt (consommateurs, écologistes, représentants des citoyens)
- du côté de l'offre
 - les pays producteurs
 - les compagnies pétrolières
 - les distributeurs
 - le gouvernement

Comme nous allons le voir, ce marché politique est aussi complexe du côté de l'offre où interagissent plusieurs acteurs aux deux grands stades de la fixation des prix à la pompe (marché des carburants et fiscalité) que du côté de la demande éclatée entre groupes d'intérêt divers, acteurs économiques et particuliers.

Les acteurs de l'offre

a) Le marché pétrolier amont

Au niveau des acteurs du marché pétrolier, il semble utile d'évoquer le grand tournant des années 70 qui a profondément bouleversé les structures du marché pétrolier pour mieux saisir les actions de ses divers acteurs d'aujourd'hui et leurs incidences sur les variations des prix pétroliers.

Ce tournant trouve ses origines, dès la fin des années 50 avec les mouvements de décolonisation, dans la prise de conscience par les pays producteurs du pouvoir potentiel qu'ils pouvaient exercer par la maîtrise de leurs ressources : l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole) fut créée en 1960 par les cinq pays principaux producteurs (Arabie Saoudite, Iran, Irak, Koweït et Venezuela). Elle compte aujourd'hui onze pays.

Le marché pétrolier était jusqu'au début des années 70 sous le contrôle essentiel des compagnies pétrolières, qui intervenaient depuis les stades de production jusqu'à celui de la distribution. Après plusieurs tentatives, l'OPEP obtient en février 1971 le remplacement des accords bilatéraux entre pays et compagnies par un accord d'ensemble relevant sensiblement les prix et les taxes et prévoyant un programme de prix pour six ans. En octobre 1972, l'OPEP, qui comptait les deux-tiers des exportations mondiales de brut, lance le processus des nationalisations.

Enfin, en pleine guerre israélo-arabe en octobre 1973, arrive le premier choc pétrolier : les pays membres de l'OPEP s'accordent sur une multiplication par 4 des prix du brut ainsi qu'un embargo contre les pays jugés pro-israéliens.

Le transfert de propriété des gisements d'un ensemble d'entreprises privées, les compagnies pétrolières, à des Etats souverains, a changé les règles du jeu juridiques, économiques et institutionnelles qui gouvernaient jusqu'alors les activités et le marché pétroliers. Trois points ressortent² :

- le premier est qu'à la différence des entreprises privées qui ne sont censées poursuivre qu'un objectif de maximisation du profit monétaire, les Etats eux, peuvent poursuivre aussi la maximisation de profits non monétaires :

² A. AYOUB. Le pétrole. Economie et politique (Economica, bibliothèque des matières premières, 1996, 393 p)

idéologiques (propagation et instauration d'une idéologie), sociaux (répartition plus ou moins égalitaire des revenus), politique (leadership régional, position internationale), militaires (défense du territoire ou invasion du voisin). L'histoire mouvementée des dernières 25 années fournit des exemples éclatants des effets de la poursuite de ces objectifs sur les alliances, la stabilité du marché, la variation des prix.

- le deuxième est que la nationalisation a déclenché chez les pays importateurs, USA en particulier, le sentiment que la sécurité de leurs approvisionnements pétroliers pouvait être désormais menacée à tout moment. Plus nombreux ont été les pays producteurs à devenir propriétaires de leurs ressources, plus les pays industrialisés ont cherché à être moins dépendants du pétrole et des pays qui l'exportent, surtout ceux du Moyen-Orient et Afrique du Nord.
- le troisième est que la nationalisation a touché directement et immédiatement les structures du marché pétrolier. Celui-ci s'est transformé radicalement d'un marché intégré verticalement, sous contrôle des compagnies multinationales en un marché bicéphale : amont (exploration, production, commercialisation du brut) sous contrôle des pays producteurs et l'aval (raffinage, transport, distribution) sous contrôle des compagnies pétrolières. Cette nouvelle situation était le prélude à l'instabilité qu'allaient connaître le marché et les prix pétroliers.

Le premier choc pétrolier sera suivi d'un second en 1979, avec la révolution islamique en Iran et l'arrêt des exportations irakiennes. Ensuite il sera suivi du « contrechoc pétrolier » des années 80 les cours du brut atteignant leur creux en 1986. Ces cours remonteront un peu en 1990-1991, au moment de l'invasion du Koweït (3 % de la production mondiale mais 9,4 % des réserves mondiales prouvées) par l'Irak et la guerre du Golfe qui s'ensuit.

Fin 1997, l'OPEP décide de relever sa production malgré la crise asiatique. Les cours s'effondrent en 1998 et ne remonteront qu'en 1999 et 2000 suite à une décision de restriction de la production.

La crise des années 70 a eu pour effet d'accélérer la recherche de nouveaux gisements, notamment en dehors du Proche-Orient et de la zone OPEP. C'est le cas de la Mer du Nord, de l'Amérique du Sud, de l'Alaska et du Golfe de Guinée. De fait aujourd'hui l'OPEP ne contrôle plus que 40% de la production mondiale. Malgré cela, l'OPEP conserve un rôle directeur dans la formation des cours mondiaux du brut. Elle cherche à associer les autres pays producteurs non membres de l'OPEP et notamment la Russie.

Les pays producteurs ont appris qu'ils ne pouvaient faire varier inconsidérément la production et qu'ils devaient tenir compte, dans un jeu classique de l'offre et de la demande, de la situation économique des pays consommateurs (croissance ou récession) et anticiper leurs réactions (ouverture de nouveaux gisements, substitution d'autres énergies).

La quasi totalité (88,8%) du pétrole brut consommé en France est importée du Moyen-Orient (40,2%), de Mer du Nord (34,3%) et d'Afrique du Nord (14,3%).

- les compagnies pétrolières³

Les compagnies pétrolières (*majors*) contrôlaient le marché pétrolier jusqu'à la fin des années 60 où les nationalisations sont intervenues dans les pays de l'OPEP. Elles étaient alors intégrées, du puits à la pompe. Aujourd'hui, les compagnies pétrolières

³ voir <http://www.industrie.gouv.fr/energie>

internationales ne représenteraient plus que 10 % de la production mondiale. Cependant ce chiffre est trompeur car ces compagnies ont vu leur rôle s'accroître dernièrement avec l'ouverture de l'amont des pays producteurs de pétrole, mouvement accéléré par l'effondrement de l'Union Soviétique et l'ouverture de ses satellites. Avec les difficultés d'ordre budgétaire des pays producteurs et leurs besoins sociaux et d'infrastructures, les compagnies nationales n'ont plus les moyens de moderniser leurs équipements de production. Les pays producteurs sont donc engagés dans un processus de réouverture de l'amont de la production et cherchent à attirer de nouveau les investissements et les transferts de technologie des compagnies occidentales.

Les compagnies ont connu un mouvement brutal de concentration au cours des trois dernières années pour accroître leur rentabilité et faire face à la baisse des prix du brut. Avec le redressement des prix du brut en 1999-2000 et les mesures de restructuration mises en œuvre, leurs résultats ont fortement progressé :

	Bénéfice net	2000/1999
Totalfina Elf	3,4 G Euros	+ 165 %
Shell	6,5 G\$	+ 81 %
Exxon Mobil	8 G\$	+ 135 %
BP Amoco	6,3 G\$	+ 197 %

Source : <http://www.industrie.gouv.fr/energie>

Tableau 1 : Evolution des bénéfices des compagnies 1999-2000 (au 1^{er} semestre 2000)

L'essentiel des résultats des compagnies provient de leur activité d'exploration et de production du brut. Ces deux activités sont exercées de façon autonome dans des filiales séparées qui doivent chacune avoir leur rentabilité propre.

C'est lors du choc pétrolier de 1973, au moment où les gouvernements hôtes ont acquis 60% de participation dans celles-ci que les marges des compagnies ont commencé à diminuer. Tant que les gouvernements hôtes ignoraient les prix de vente effectifs du pétrole brut, il leur était impossible de déterminer l'écart existant entre le coût technique de production et ce prix. Or c'est justement cet écart qui constitue la rente. Pour que les gouvernements puissent connaître le prix de transaction, il leur fallait pouvoir disposer et vendre du pétrole en quantité suffisante en dehors du circuit des compagnies. Les prix de vente étant ainsi connus, il leur était désormais facile de déterminer la dimension de la rente et surtout tentant de vouloir s'en approprier la plus grande part au détriment des compagnies..

$$\begin{aligned} \text{marges amont} = & \\ & \text{prix de vente du brut (marché international)} \\ & - (\text{coûts techniques de production} + \text{impôts versés à l'Etat hôte}) \end{aligned}$$

b) Le marché pétrolier aval :

- *le raffinage : les compagnies pétrolières*

Il existe 13 raffineries en France dont la production a permis de couvrir 96,6% des besoins en produits pétroliers en 1998.

Les résultats des sociétés françaises de raffinage distribution ont été les suivants au cours des dernières années (en GF) :

1993	+ 2,2	1997	+ 3,2
1994	- 0,3	1998	+ 6,1
1995	- 0,9	1999	+ 0,8
1996	+ 0,5		

Source : [http: www.industrie.gouv.fr/energie](http://www.industrie.gouv.fr/energie)

Tableau 2 : Evolution des marges de raffinage des compagnies pétrolières (en %)

Ces marges, considérées comme faibles, ont conduit à une réduction drastique des investissements dans le secteur du raffinage qui ont été limités aux strictes exigences réglementaires (diminution continue de 1994 à 1998 pour le raffinage français). A cela il faut ajouter, spécificité française, la concurrence forte dans la distribution du fait de la part de marché des grandes surfaces.

La faiblesse des marges reflète une situation historique de surcapacité dans le raffinage européen, suite aux chocs pétroliers. Cette situation de surcapacité a contribué à renforcer la concurrence dans le secteur et on a pu constater que, de manière générale, sur les dernières années, les mouvements de cotation des produits raffinés ont suivi ceux du brut avec des délais d'ajustement courts.

Cette situation pourrait toutefois évoluer. Après la forte restructuration des années 80 et compte tenu de la reprise de la consommation de produits pétroliers, liée aux usages peu substituable (transport), il n'est plus possible aujourd'hui de parler de surcapacité globale. En effet, la production européenne est devenue déficitaire dans certains produits à forte croissance, notamment les distillats moyens (gazole et kérosène en particulier). En outre, les produits sortant des raffineries sont liés : pour une configuration donnée une unité ne possède que peu de flexibilité pour influencer sur son pool de produits de sortie.

Cette situation peut créer des tensions particulières sur les marchés de certains produits dont les évolutions tendent à être découplées de celles du marché du brut. Ces tensions peuvent être aggravées par les évolutions de spécifications techniques des produits qui peuvent aboutir à la création de goulots d'étranglement. Ce fut le cas fin 1999, avec la baisse de la teneur en soufre des carburants (étape 2000 du programme Auto-Oil), qui a entraîné une très forte hausse relative du gazole. Ce fut également le cas au printemps 2000 avec l'introduction de nouvelles spécifications sur les essences aux Etats-Unis. C'est d'ailleurs cette situation particulière de tension sur les essences qui explique dans une large mesure le redressement des marges de raffinage au premier semestre 2000.

$$\begin{aligned} \text{marges de raffinage} = \\ \text{moyenne pondérée de cotations des produits sortant} \\ - (\text{prix du brut entrant} + \text{coûts de raffinage}) \end{aligned}$$

- les distributeurs

Il existe actuellement trois types de distributeurs au sein du réseau français. La première catégorie se situe dans la mouvance des sociétés pétrolières : elle se subdivise en un réseau officiel dont les stations appartiennent aux compagnies et sont confiées à des gérants mandataires, un réseau organique formé des stations sous leurs couleurs qui n'appartiennent pas aux firmes et sont exploitées par des garagistes, et enfin un réseau tiers. Viennent ensuite les sociétés indépendantes appartenant à des exploitants indépendants. Enfin, se développent les stations installées en grandes surfaces, où apparaissent depuis la fin des années 80, quelques enseignes pétrolières.

$$\text{marges transport-distribution} = \text{vente à la pompe hors taxes} - (\text{coûts de transport} + \text{coûts de commercialisation})$$

Les marges de distribution correspondent à la rémunération des divers opérateurs, aux frais de mise en place du produit et au coût des stocks de réserve. Ces marges ont évolué avec les différents régimes de prix qui se sont succédé. De 1978 à 1984, les opérateurs étaient autorisés à consentir des rabais limités sur les prix fixés réglementairement. Depuis 1985, les prix des essences peuvent être déterminées librement par chaque opérateur. La grande distribution a positionné ses carburants comme produits d'appel et réduit ses marges, vendant à des prix plus bas que les opérateurs qui ne pouvaient appliquer les mêmes stratégies commerciales.

De plus de 40.000 points de vente fin 1980, le réseau de distribution n'en comptait plus que 17.000 fin 1998. Grâce à leur fort débit de carburant, deux formes de points de vente n'ont pas été affectées par la réduction du nombre global de stations : les stations d'autoroute (près de 400 fin 1998 avec 7% de part de marché) qui ont bénéficié de la densification du réseau autoroutier, et la grande distribution qui, depuis fin 1980, a multiplié par 3,3 le nombre de ses points de vente (4.230 en 1998) et assure désormais plus de la moitié des ventes de carburants.

c) L'Etat

Son intervention se situe à deux niveaux : celui de la réglementation et celui de la fiscalité.

Niveau réglementaire :

Si la politique réglementaire doit s'adapter à l'évolution des modes de production et de distribution des produits pétroliers, elle reste nécessaire dans le cadre d'une politique visant la sécurité des approvisionnements. Elle repose sur ces quatre principaux axes : maintien d'un raffinage compétitif, développement de l'activité internationale des compagnies françaises, constitution de stocks pétroliers, maintien d'un marché intérieur attractif. Jusqu'en 1992, était en vigueur le contrôle par les pouvoirs publics des importations de pétrole, institué par les lois du 10 janvier 1925 et du 30 mars 1928. Il comportait deux types d'autorisations préalables : celles d'importer du pétrole brut et de le raffiner et celles d'importer et de détenir en suspension de droits et taxes les produits pétroliers. A ces autorisations préalables d'importer du pétrole étaient associées dans les textes législatifs et réglementaires un certain nombre d'obligations que les titulaires devaient respecter, dont la constitution de stocks stratégiques de réserve et l'approvisionnement du marché.

Depuis 1928 l'activité pétrolière s'est profondément transformée. C'est pourquoi les obligations du régime pétrolier, à l'origine très contraignantes, ont été assouplies depuis 15 ans afin de prendre en compte l'évolution du marché international : suppression des quotas d'importation, liberté d'établissement des réseaux de distribution, liberté d'approvisionnement dans les raffineries étrangères, liberté des prix.

La fiscalité :

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est une importante source fiscale générale pour l'administration (138 MdF hors TVA en 1996). Elle vient en quatrième position après la TVA (736 MdF), l'impôt sur le revenu (310 MdF) et l'impôt sur les sociétés (156 MdF).

	Supercarburant plombé	Supercarburant sans plomb	Gazole	Fioul domestique
Prix hors taxes	1,27	1,37	1,47	1,48
TVA sur prix hors taxes (20,6 %)	0,26	0,28	0,3	0,3
TIPP	3,97	3,7	2,27	0,49
Autres taxes spécifiques	0,02	0,02	0,02	0,01
TVA sur TIPP (20,6 %)	0,82	0,76	0,47	0,1
Prix de vente à la pompe	6,34	6,14	4,53	2,39
Part des taxes dans le prix de vente				
TIPP	63%	60%	50%	21%
Toutes taxes	80%	78%	68%	38%

Source: CPDP (Prix moyens France entière en francs au 31/12/1996)

Tableau 3 : Prix et fiscalité des carburants en 1996

Elle représentait en 1996 (cf. Tableau 3), entre 60% et 63% du prix de vente TTC pour les essences, et 50% pour le gasoil. Son montant s'est élevé à 137,6 MdF en 1996 (contre 108,6 MdF en 1992). C'est une ressource fiscale dynamique dont la croissance en valeur a été forte, de 7% en moyenne par an entre 1985 et 1990, a quasi stagné ensuite, est repartie de nouveau à la hausse à près de 10% en moyenne en 1993 et 1994, puis a ralenti de nouveau en 1995 (+1,5%) et 1996 (+3,5%). L'augmentation des recettes issues de la TIPP, certes dépendante des variations de son taux, est essentiellement liée à l'augmentation de la circulation et de la consommation de carburants (cf. ci-dessous).

Certaines dérogations sont apportées à la règle générale. En 2000, elles étaient les suivantes :

- le gazole utilisé par la SNCF et la navigation intérieure bénéficie de la taxation réduite du fioul domestique ;
- les taxis et les commerçants ambulants sont partiellement exonérés de TIPP (dans les limites respectives de 5.000 et 1.500 litres par an) ;
- la TIPP est partiellement remboursée (0,0354 F/l) aux transporteurs pour leurs véhicules utilitaires de plus de 12 T de PTAC, dans la limite de 40.000 litres par an.

Ainsi l'évolution de la TIPP peut jouer un rôle modérateur en cas de forte variation des prix du pétrole. En outre, la TIPP est également importante en tant qu'outil d'orientation de la politique énergétique car ses taux influent sur les choix de tel ou tel type de carburant.

Outre la TIPP, un régime fiscal spécial de TVA est applicable aux carburants. La situation en 2000 (modifiable chaque année par la loi de finances) était la suivante (URF, 2001) :

- la TVA sur les essences n'est pas récupérable ;
- la TVA sur le gazole est déductible par les taxis, les entreprises de transport pour leurs véhicules utilitaires, ainsi que par les autres entreprises pour leurs véhicules utilitaires de transport pour compte propre ;

Comme nous l'avons dit précédemment les recettes fiscales liées à la TVA sur carburants évoluent de manière parallèle au prix hors TVA puisque cette taxe résulte de l'application d'un pourcentage fixe. Ce taux a changé en plusieurs étapes que nous rappelons brièvement :

- suite à la loi du 6/01/1966 portant sur la réforme des taxes sur les chiffres d'affaires, et à la loi de finances du 21/12/1967, les prix de vente des produits pétroliers ont été soumis à compter du 1/01/1968 à la TVA de droit commun.
- l'inclusion des taxes spéciales et parafiscales dans la base d'imposition à la TVA est exigée généralement depuis le 1/03/1979. La fiscalité sur les produits pétroliers ne déroge pas à ce principe général, la TIPP, les redevances au FSH et à l'IFP entrant dans l'assiette de la TVA.

Pour ce qui concerne le régime des déductions, en principe la TVA ayant grevé les produits pétroliers et les services utilisés pour la fabrication ou la commercialisation des produits, n'est déductible que si les produits sont ultérieurement livrés ou vendus en l'état ou sous forme d'autres produits pétroliers (la taxe est donc déductible pour le distributeur, mais non pour l'utilisateur final). La portée de ce principe d'exclusion a été plusieurs fois atténuée pour l'utilisateur final, mais le fuel domestique et le fuel léger utilisés comme combustibles et les carburants (essences, super, gazole, gaz) ainsi que les lubrifiants restent toujours exclus du droit à déduction.

Les prélèvements, bien qu'ayant presque doublé en francs constants sur les 20 dernières années, sont restés stables quand on les rapporte au parc automobile (véhicules particuliers et industriels) (Orselli, 1997). Cette stabilité est le fruit

- d'une très forte baisse des prélèvements à l'acquisition (disparition du taux de TVA majoré dès 1993, primes au renouvellement) ;
- d'une augmentation puis d'une stabilité des prélèvements sur la possession, avec en fait une augmentation dans ce total des prélèvements « invisibles », c'est-à-dire les taxes pour la sécurité sociale et la surtaxe sur les assurances ;
- de variations brutales des prélèvements sur l'utilisation au gré des hausses de taux de TIPP entraînant des comportements de fuite vers les carburants moins taxés (gas-oil surtout, super sans plomb) ;
- enfin les taxes sur le transport routier de marchandises baissent continûment : récupération de la TVA sur le gas-oil, progressive de 1982 à 1991 ; baisse de la TIPP sur le gas-oil en francs constants entre 1980 et 1993 ; baisse de 60% de la taxe à l'essieu rapportée au trafic (mais hausse de la part des péages).

d) L'Union Européenne

Elle intervient par le biais de la réglementation pour définir des marges de manœuvre de la France en tant que pays membre. Ces marges sont déterminées en fonction des divers objectifs à atteindre. Elles peuvent porter tant sur les conditions de formation des prix, en imposant de nouvelles normes de fabrication des produits en lien avec des modifications de la qualité des carburants, que sur la fiscalité en cherchant une certaine harmonisation entre les pays membres.

La directive 92/81/CEE du 19 octobre 1992 harmonise les structures des droits d'accises sur les huiles minérales, en fixant des minima pour les taxes sur carburants. Elle vise à rapprocher les niveaux entre les différents pays. On cherche ainsi à éviter les trafics de carburants aux frontières et à homogénéiser les conditions d'alimentation en carburant d'un pays à l'autre. Des différences de prix subsistent, fonction de la diversité d'objectifs qui sous-tendent les politiques tarifaires des différents gouvernements. De multiples dérogations, à la demande des différents pays, existent encore.

La France est actuellement avec l'Allemagne et les Pays-Bas, l'un des pays de l'Union Européenne où l'écart d'accises entre essence et gas-oil est le plus élevé. Ceci se traduit par une forte diésélisation du parc automobile, étant donné les investissements des

constructeurs automobiles et la réduction de l'écart de prix à l'achat entre véhicules à essence et diesel. Le manque à gagner en recettes fiscales en France, dû aux différences d'accises entre gas-oil et super sans plomb, pour les seuls véhicules particuliers, a été estimé en 1992 à 8 MdF.

En 1999, le gouvernement français a instauré un plan de rattrapage de l'écart de taxation entre l'essence et le gazole par rapport à l'écart moyen européen d'ici 2005 : l'écart de TIPP entre le gazole et le super sans plomb était de 1,43 FF en 1998, ce qui était supérieur à la moyenne communautaire de 0,93 FF. Le plan de rattrapage prévoyait le gel de la TIPP sur l'essence sans plomb et une augmentation de la TIPP sur le gazole de 7c/l par an sur 7 ans. Ce plan a été provisoirement suspendu en 2000 suite à la forte hausse du prix du pétrole.

En mars 1997 la Commission a présenté un projet de directive définissant « un régime fiscal global pour la taxation des produits énergétiques, dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, d'avantager les comportements favorables à la protection de l'environnement et d'encourager une utilisation accrue du facteur travail. »

L'objectif poursuivi dans ce projet de directive est d'harmoniser par le bas les taxes sur les produits énergétiques tout en incitant les Etats membres à ne pas augmenter la charge fiscale globale, par la diminution des prélèvements obligatoires sur le travail. C'est une approche du type « double dividende » : il s'agit de réduire la consommation de produits énergétiques par le moyen de taxes plus fortes, tout en favorisant le travail par réduction des taxes correspondantes.

e) Conclusion

Le tableau suivant récapitule à quelles échelles géographiques et à quelles phases de production de l'offre, ces différents acteurs interviennent sur la formation des prix.

	marché amont	marché aval		fiscalité
		raffinage	distribution	
<i>niveau international</i>				
Pays producteurs	taxes / niveau de production			
marché du brut	prix de vente			
<i>niveau international</i>				
compagnies pétrolières	marges	niveau de production / marges	marges	
<i>niveau européen</i>				
marché régionaux		prix de vente		
Union européenne		réglementation		harmonisation non discrimination
<i>niveau national</i>				
gouvernement		réglementation	réglementation	taxes
grande distribution			marges	
gérants indépendants			marges	

Tableau 4 : Les acteurs de l'offre de carburant

Comme nous l'avons vu, ces multiples acteurs de l'offre jouent un rôle à divers titres sur la formation des prix du carburant et leurs actions selon leur nature et la conjoncture du moment interpellent plus ou moins fortement les groupes d'intérêt constituant la demande. Parmi ces acteurs de l'offre notre intérêt se focalise sur le gouvernement quand il intervient en fin de la chaîne de la formation des prix des carburants, à la pompe. C'est dans cette phase ultime que sont appliquées les taxes sur les prix des carburants après qu'ils aient été modelés par les conditions du marché amont, puis par celles du marché aval (phase de raffinage et de distribution).

Les acteurs de la demande

C'est bien lors de la vente à la pompe que les acteurs de la demande sont le plus sensibilisés à la politique fiscale du gouvernement, par le biais des niveaux et fluctuations des prix des carburants à la pompe.

Nous nous sommes appuyés sur les articles de journaux qui, reflétant les humeurs de l'actualité, constituent à ce titre un précieux outil pour observer les réactions aux divers événements et pour repérer les groupes d'acteurs d'où elles proviennent. Cependant quelques réserves sont à faire sur la qualité de notre documentation qui porte sur des événements qui se sont déroulés sur plusieurs années. Au fur et à mesure que nous remontons dans le temps, l'information devient à la fois moins fournie et de plus en plus difficile à récupérer. C'est pourquoi la richesse des événements que reflète notre analyse est plus grande pour les toutes dernières années que pour les précédentes. C'est pour la même raison que notre dépouillement de presse a dû être limité à ces dernières années, de janvier 1995 à fin 2000. Toutefois, malgré ces lacunes et limites, notre champ d'observation nous est apparu suffisant pour mettre en évidence la complexité des mécanismes qui déterminent l'acceptabilité ou le rejet de mesures politiques, de nature fiscale en l'occurrence. La presse que nous avons consultée comporte les grands quotidiens

nationaux et des journaux spécialisés à parution quotidienne ou périodique dont nous donnons la liste en annexe.

Durant cette période, les types de mesures fiscales que nous avons analysées concernent uniquement la détermination des niveaux de TIPP. Le tableau 5 présente brièvement la succession de ces mesures pour cette période. Nous pouvons déjà constater que la fiscalité sur le carburant a subi de profonds changements dans ces 5 ans où l'on passe successivement d'une hausse de TIPP ciblée sur les essences (super et super sans plomb) en 1995, à une hausse de TIPP ciblée sur le gazole en 1999, pour adopter dans le projet de loi 2001, le principe de la TIPP flottante et une baisse de TIPP. Ces variations importantes sont entre autres le fruit de l'intervention de nombreux acteurs qui se sont plus ou moins vivement manifesté face à ces diverses mesures. Ces manifestations ont été d'inégale ampleur, allant depuis la simple présentation d'arguments qu'utilise chacun pour justifier sa position de gagnant ou perdant de ces mesures ou simplement son opinion, jusqu'à divers types d'actions visant à infléchir plus ou moins directement la nature de la mesure.

année	mois	mesures fiscales
1995	janvier septembre	* hausse de la TIPP : super 33 cts, super sans plomb 24 cts, gazole 4 cts * vote du relèvement TIPP de 13 centimes pour tous les carburants
1996	janvier 21 juin septembre	* application du relèvement de la TIPP de 13 cts sur tous les carburants * adoption du projet de loi "loyauté et équilibre des relations commerciales" * relèvement de la TIPP de 6 cts prévu pour le budget 1997
1997	janvier septembre	* relèvement de la TIPP : 6 cts pour le sans plomb et le gazole, 7 cts pour le super * préparation du projet de loi de finances pour 1998 : relèvement progressif de la TIPP sur le gazole entre 5 et 15 centimes par an.
1998	janvier septembre	* relèvement de la TIPP : diesel et essences augmentent uniformément de 7 à 9 centimes, et aménagements réduisant les niches fiscales de la loi Pons * réduction du différentiel gazole-essence pour le budget 1999
1999	janvier	* hausse de la TIPP de 7 cts sur gazole et super plombé, TIPP stable sur les essences sans plomb, baisse du GPL, mais aménagement pour routiers * le projet de loi de finances pour 2000 prévoit une hausse de la TIPP de 15 cts sur tous les carburants
2000	1er janvier 12 janvier 31 août 31 août 6 septembre octobre	* hausse de la TIPP de 15 cts sur tous les carburants * première concession en faveur des fédérations du patronat routier * annonce du "plan global de pêche" qui prévoit des allègements ou des suppressions des charges sociales et la prise en charge des coûts portuaires * projet de budget pour 2001 : annonce du plan fiscal <ul style="list-style-type: none"> • suppression de vignette sur les voitures particulières • pas de baisse de la fiscalité sur les carburants • mais prévoit de suspendre pour un an le plan d'alignement en 7 ans de la fiscalité du gazole sur le super • diminution de 30% de la TIPP sur le fioul domestique * projet d'accord avec les routiers <ul style="list-style-type: none"> • baisse de la TIPP de 35 cts/l de gazole avec effet rétroactif en janvier 2000 (les routiers demandaient une baisse de 50 cts). Pour 2001, la baisse sera ramenée à 25cts/l • l'augmentation annuelle de la TIPP sur le gazole décidée en 1998 par le gouvernement est annulée pour les routiers * projet de loi de finances pour le budget 2001 <ul style="list-style-type: none"> • instauration de la TIPP flottante pour 2001 et réduction de la TIPP de 20 centimes • suspension du plan de rattrapage de la fiscalité sur gazole pour un an, en 2001 • remboursement partiel de la TIPP sur le gazole pour les exploitants de réseaux de TC • prélèvement exceptionnel sur les compagnies pétrolières

Tableau 5 : Mesures fiscales prises par le gouvernement de 1995 à fin 2000

Les acteurs de la demande que nous avons identifiés pour cette période peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

1- les opérateurs du transport

- transporteurs routiers
 - * fédérations patronales des transports routiers : FNTR, UNOSTRA, TLF
 - * syndicats des salariés : CGT, CFDT, FO, CFTC
 - * MEDEF⁴
 - * CLTI (chambre des loueurs et transporteurs industriels)
- transports en commun : GART
- professions spécialisées (ambulanciers, taxis)

2- les producteurs de biens et de services

- constructeurs automobiles
- autres activités industrielles : patrons PME, PMI, artisans
- autres activités productives
 - * agriculteurs, FNSEA
 - * pêche : armateurs, pêcheurs, comité national de la pêche maritime
- producteurs de services
 - * commerçants
 - * professionnels de la vente (FNFOVRP), vendeurs de voitures

3- les usagers

- automobilistes
 - * diésélistes
 - * sans plomb
 - * GPL
 - * motards en colère
- FFAC (Fédération française des automobiles clubs),

4- les autres groupes d'intérêts

- partis politiques
- élus (maire)
- consommateurs (ménages, UFC)
- salariés

Une dernière catégorie d'acteurs n'est pas directement impliquée par le système, mais présente un intérêt certain dans la mesure où ceux-ci en tant que témoins, sont producteurs d'opinions et à ce titre participent au processus d'acceptation ou de rejet de ces mesures.

5- divers

- journalistes
- experts
- représentants d'organismes (CNT, France - Environnement- Nature..)

Reste à savoir comment sont intervenus ces multiples acteurs. C'est ce que nous allons examiner en confrontant offre et demande.

⁴ Le MEDEF est dans une position hybride, représentant tantôt les opérateurs de transport routier, tantôt les divers producteurs de biens et services.

3.1.2. La dynamique de la politique fiscale

Une fois présentés les multiples acteurs qui sont intervenus dans la définition de la politique fiscale sur les carburants, nous avons analysé leurs comportements au cours de ces 5 dernières années. Cette observation s'est faite en deux temps :

- tout d'abord, une analyse détaillée étape par étape ou plutôt année par année puisque cette politique fiscale s'applique chaque année dès le début janvier, même si elle est définie en septembre de l'année précédente dans le cadre du projet de loi de finances présenté par le gouvernement et voté par le parlement. L'intérêt de cette analyse détaillée a été de permettre d'observer la manière dont a évolué la politique fiscale de ces cinq dernières années sous l'action de facteurs multiples ;
- ensuite, à partir de ces observations, nous avons cherché à mettre en évidence les éléments qui participent à la dynamique de la politique fiscale. Ce sont ces éléments de synthèse que nous présentons maintenant.

Durant la période d'observation que nous avons choisie, la politique fiscale du gouvernement présente une certaine instabilité, puisqu'elle bascule d'une hausse ciblée de la TIPP sur certains types de carburants en 1995 à une baisse généralisée de la TIPP dans le projet de loi de finances pour 2001. Il est vrai que durant ce court laps de temps, le poste de premier ministre est confié successivement à E. Balladur en 1995, A. Juppé en 1996, puis à L. Jospin à partir de 1997. A quoi attribuer ces changements : évolution des objectifs que doit satisfaire la politique fiscale, interaction d'autres facteurs qui l'amène à s'infléchir, jeu de rapport de force entre les divers acteurs ? C'est ce que nous allons étudier maintenant.

3.1.2.1. *Evolution de la politique sur les 5 ans en fonction des problématiques*

Cette politique fiscale consiste à prélever des taxes sur la vente des carburants à la pompe. Elle comprend deux volets: le premier, rappelons le, est la TIPP qui correspond à un montant fixe en francs par litre, perçu sur chaque unité vendue. Ce montant est fixé par le Parlement une fois par an en septembre, la modification éventuelle entrant en application en janvier de l'année suivante. Le second est la TVA, un pourcentage qui s'applique non seulement sur le prix de base, mais aussi sur la TIPP qui se rajoute au prix de base.

Dans le cadre de cette fiscalité, le gouvernement dispose de deux paramètres pour définir sa politique : les niveaux de TIPP appliqués et les types de carburants concernés. Selon la manière dont le gouvernement joue avec ces deux paramètres, il peut orienter sa politique fiscale vers des objectifs divers. Le tout premier est celui du rendement fiscal, qui est d'abonder les caisses de l'Etat. La fiscalité sur les carburants représente en effet la quatrième source de revenu pour l'Etat. Il s'agit là d'un objectif permanent mais qui selon les circonstances peut céder la priorité à d'autres objectifs, comme nous pouvons le constater en examinant la manière dont la fiscalité a été orientée depuis 1995 (tableau ci dessous).

année	Evolution du montant de TIPP			objectif par ordre de priorité
	super plombé	sans plomb	gazole	
1995	+ 33	+24	+4	protection du dynamisme de l'économie acceptabilité
1996	+13	+13	+13	rendement fiscal
1997	+7	+6	+6	rendement fiscal
1998	+9	+7	+7	rendement fiscal acceptabilité
1999	+7	0	+7	protection de l'environnement protection du dynamisme de l'économie
01/2000	+15	+15	+15	rendement fiscal acceptabilité protection du dynamisme de l'économie
10/2000	-17	-17	-17	acceptabilité rendement fiscal

Tableau 6 : Evolution de la politique fiscale en fonction des objectifs du gouvernement

En 1995, en janvier est appliquée une hausse de 33 centimes sur le super plombé, 24 sur les super sans plomb et seulement 4 centimes sur le gazole. Il y a donc une grosse différence de traitement entre le gazole qui est quasiment épargné et les autres carburants. Grâce à cette mesure en faveur du gazole, il s'agit pour le gouvernement d'accorder la priorité à la *préservation de la dynamique de l'économie*. On est en effet dans un contexte européen où les constructeurs de voitures nationaux étant bien placés sur le créneau du moteur diesel, il faut préserver leur compétitivité au sein de l'Union Européenne. Par ailleurs, il faut soutenir le marché national du diesel qui est très prisé des automobilistes. Une modification de fiscalité au détriment du gazole pourrait entraîner un retournement de ce marché dans la mesure où les automobilistes attachent de plus en plus d'importance au coût d'utilisation. Un *autre objectif d'ordre stratégique* pousse le gouvernement à ménager les groupes de pression tels que celui du tout puissant lobby du transport routier qui ne peut fonctionner qu'au gazole et qui peut facilement troubler la bonne marche de l'économie en perturbant la circulation des biens et des personnes. J.Artais, rapporteur du budget à la commission des finances du Sénat, pour lequel "rouler au gazole, c'est se soustraire à l'impôt", critique ces dispositions dans la mesure où elles amènent à négliger l'objectif de base de rendement fiscal. La cause du *rendement fiscal* est finalement entendue puisqu'est voté dans l'année 1996 un relèvement de la TIPP de 13 centimes sur tous les carburants.

Cette mesure soulève l'opposition de Poniatowski, car à son avis, cet acharnement fiscal sur les produits pétroliers visant à dégager de nouvelles recettes, risque de compromettre la compétitivité et l'indépendance de l'économie française, dans la mesure où ils sont un secteur stratégique de l'économie. Il la critique aussi sur le plan de la préservation de l'environnement, dans la mesure où la TIPP n'est pas modulée en fonction de "propreté" des carburants.

Cette politique orientée sur *le rendement fiscal* est poursuivie en 1997 où est appliquée le même niveau de hausse de TIPP sur tous les carburants : 6 centimes sur les super sans plomb et le gazole, de 7 centimes sur le super plombé. Elle est reconduite selon cette même optique en 1998, avec un relèvement uniforme de TIPP sur le diesel et les essences. Cependant elle s'accompagne d'aménagements réduisant les niches fiscales de la loi Pons : les taxes sur les carburants non polluants (GPL et gaz naturel) sont diminuées et la TVA

sur le gazole utilisé par les entreprises ne pourra pas être récupérée par les sociétés. Avec ces aménagements discrets, le gouvernement semble vouloir prendre en *compte la préservation de l'environnement*. Toutefois L. Jospin soucieux de rendre cette *politique fiscale acceptable*, déclare que cette hausse de TIPP devrait progresser à peine plus vite que l'inflation.

1999 marque un tournant dans la politique fiscale avec une hausse de TIPP de 7 centimes sur le gazole et le super plombé, une TIPP stable sur les essences sans plomb et une baisse sur le GPL. Cette nouvelle fiscalité vise donc à réduire l'écart de taxation entre le gazole et les super sans plomb en le ramenant au niveau de l'écart communautaire européen moyen, et doit inciter les Français à utiliser les carburants propres. Elle répond de toute évidence à *un objectif de préservation de l'environnement*, tout en prenant garde à protéger également le *dynamisme de l'économie française*. En effet parallèlement à ces mesures écologiques, le gouvernement prévoit des aménagements pour les routiers, compte tenu de l'intensité de la concurrence européenne dans le transport routier et du poids des carburants dans le prix de revient du transport : les professionnels concernés pourront obtenir le remboursement partiel de la TIPP sur le gazole (3,54 centimes par litre et par an et ceci pendant 7 ans). Ce remboursement sera plafonné à 40.000 litres par an et par camion

Janvier 2000 marque un revirement de la politique fiscale avec une hausse de TIPP de 15 centimes sur tous les carburants, indiquant par là même que la priorité est rendue à l'objectif de *rendement fiscal*. Très rapidement, certaines concessions vont être faites en faveur des routiers, fortement hostiles à cette hausse qui se produit dans le contexte du débat sur la semaine de 35 heures. La politique fiscale va donc intégrer un objectif d'*acceptabilité* dans le cadre de l'accord passé avec J.C. Gayssot le 12 janvier sur les conditions de remboursement de la TIPP. En 1999, le gouvernement avait accepté qu'une partie de la TIPP soit reversée aux entreprises de transport. Les remboursements devaient être progressifs, environ 3,5 centimes supplémentaires par litre et par an pendant 7 ans. Désormais le remboursement sera de 50.000 l/an par camion, au lieu de 40.000 l et de plus les routiers recevront un versement anticipé dès juin. En outre J.C. Gayssot entend demander à l'Union Européenne de pouvoir en faire bénéficier les camions de plus de 7,5 tonnes et non à partir de 12 t.

Par ailleurs l'année 2000 est marqué par de fortes fluctuations des prix à la pompe qui font de nombreuses victimes. Parmi celles-ci, le gouvernement prend souci du sort des routiers dont les difficultés s'expriment au niveau des coûts qui deviennent particulièrement lourds et de leurs marges qui deviennent en conséquence trop faibles pour assurer la survie de certains. Il faut donc préserver leur compétitivité dans l'Union Européenne où ils subissent la concurrence directe des transporteurs européens des pays frontaliers où le gazole est moins cher. Ainsi dans l'optique de *préserver le dynamisme de l'économie*, le gouvernement va étudier une solution qui permette d'amortir les effets de ces fortes fluctuations des prix à la pompe.

Cette recherche de solution est également activée par les préoccupations du gouvernement face à un mécontentement d'un nombre grandissant d'acteurs qui rejettent cette politique trop pénalisante dans un contexte de flambée des prix : elle est donc conditionnée par la nécessité de rendre cette *politique acceptable*. Un premier essai est fait avec le plan fiscal présenté par L.Fabius le 31 août qui ne prévoit toutefois pas de baisse de fiscalité sur les carburants, car elle ne lui paraît pas pertinente, et ce pour deux raisons principalement. *En termes d'acceptabilité*, elle aurait eu un effet douteux, car une nouvelle hausse du brut ou une éventuelle augmentation des marges des pétroliers pourrait la rendre imperceptible pour les consommateurs. De plus pour ménager le rapport de force en sa faveur, il choisit délibérément de ne pas faire figurer aussitôt des mesures trop spécifiques qui « auraient pu

polluer le dispositif d'ensemble ». En arrêtant un dispositif trop tôt, il aurait alimenté la surenchère des routiers. A ces arguments d'ordre stratégique, il faut en ajouter un troisième d'ordre financier, à savoir que la baisse de la TIPP aurait été très coûteuse pour l'Etat. L'objectif de *rendement fiscal* reste donc bien présent, même s'il n'est plus prédominant. Mais Fabius prévoit la suppression de la vignette qui devrait avoir un effet psychologique important pour rendre ce *plan acceptable*, dans la mesure où elle présente l'avantage de permettre de compenser pour les automobilistes l'alourdissement de leur facture de carburant et de représenter un gain important de pouvoir d'achat pour les ménages modestes. De plus le plan prévoit de suspendre pour un an le plan de rattrapage de la fiscalité sur le gazole mis en place en 1999, ce qui revient à *renoncer à traiter le problème de protection de l'environnement*.

Ainsi conçu ce plan est loin de calmer l'opinion, à plusieurs titres : efforts jugés très insuffisants pour les uns, abandon de lutte contre la pollution pour les autres. Sanctionné dans les sondages, L. Jospin doit revoir sa copie et rechercher une compensation de la hausse antérieure, la suppression de la vignette, n'ayant pas été perçue comme suffisante par l'opinion. La solution à proposer doit tout à la fois être lisible par l'opinion - c'est-à-dire avoir un effet directement perceptible dans le porte-monnaie - être financièrement supportable par l'Etat et politiquement acceptable par une majorité plurielle à vif. Il annonce l'instauration de la "TIPP flottante" destinée à amortir l'envolée des prix des carburants. Il s'agit d'un mécanisme de stabilisation des taxes sur les carburants qui va entrer en vigueur dès le 1er octobre et qui consiste à faire baisser légèrement la TIPP, pour neutraliser les gains de TVA quand les cours du brut s'envolent. Il vise à restituer au consommateur la hausse des recettes de la TVA liée à la hausse du prix.

Etant donné le coût de ces mesures, le gouvernement toujours soucieux de *faire rentrer ses recettes*, décide de faire porter ce poids financier par les compagnies, cible déjà largement désignée par les critiques de bon nombre d'acteurs ces derniers temps. Ainsi il prévoit pour 2001, un "prélèvement exceptionnel" de 5 milliards de francs. La provision pour reconstitution des gisements sera supprimée dès la fin de l'année. Par ailleurs, les avantages liés à la provision pour hausse des prix que peuvent constituer les compagnies dans certains conditions seront réaménagées.

Cette analyse de l'évolution de la politique fiscale en fonction des objectifs poursuivis met en évidence la manière dont le gouvernement a utilisé, soit les niveaux de TIPP, soit les écarts pratiqués entre les divers carburants pour modifier son cap :

- si la variation du niveau de TIPP s'exprime par une hausse homogène, elle sert l'objectif de rendement fiscal, si c'est par une baisse homogène, elle cible l'acceptabilité ;
- si la variation du différentiel de fiscalité sur les carburants épargne le gazole, elle tend à la préservation de la compétitivité des constructeurs de voiture diesel et celle des routiers au niveau européen, donc celle du dynamisme économique ; si elle pénalise le gazole par rapport aux super sans plomb, elle vise un objectif environnemental.

3.1.2.2. *Les facteurs d'évolution : le jeu de la politique fiscale et de la conjoncture*

Nous avons constaté que ces objectifs ont le plus souvent changé d'une année à l'autre, à l'exception de la période 1996-1998 où la fiscalité sur les carburants a comme but premier d'abonder le budget de l'Etat. Quels facteurs amènent le gouvernement à se focaliser sur d'autres objectifs ou du moins à leur donner la priorité ? C'est donc à l'identification de ces facteurs que nous allons nous intéresser. Nous prendrons pour cela deux exemples : le

premier concerne le passage de l'objectif de rendement fiscal à celui de la préservation de l'environnement, le second le basculement de l'objectif de rendement fiscal vers celui de l'acceptabilité.

Vers une problématique de protection de l'environnement

Ce cas est une bonne illustration d'un changement qui va demander plusieurs années pour s'opérer et qui sera éphémère dans la mesure où les esprits ne sont pas particulièrement sensibilisés aux méfaits de la pollution liée aux transports, tout particulièrement des transports routiers. Il s'agit ici de voir comment l'on est passé d'une politique fiscale soucieuse d'alimenter le budget de l'Etat à une politique visant à préserver l'environnement.

La première étape de ce processus a consisté à entamer le privilège fiscal du gazole. Ce privilège est remis en cause grâce à l'intervention de deux acteurs de l'offre : le sénateur J. Artuis et les compagnies pétrolières. En 1995 la hausse de TIPP qui épargne le gazole et pénalise les super carburants dont les essences sans plomb, montre bien qu'on ne se soucie guère d'encourager l'utilisation de carburants considérés officiellement comme moins polluants. Cependant J. Artuis, rapporteur du budget à la commission des finances du Sénat, considérant ce privilège du gazole comme un manque à gagner pour l'Etat, ouvre une première brèche dans ce système de prérogatives accordées au gazole, en posant la question "faut-il surtaxer le gazole ?". Le problème à traiter est ici d'augmenter les recettes de l'Etat en élargissant la hausse de TIPP au gazole. Les compagnies pétrolières se montrent elles aussi hostiles à ce privilège du gazole, car il les met en difficulté dans leur activité de raffinage. Il ne fait qu'aggraver les effets de surcapacité de leurs raffineries structurées pour produire plus d'essences que de gazole et l'inadéquation entre offre et demande.

En 1996, un premier pas vers la réduction du différentiel essences-gazole est franchi avec une hausse de TIPP homogène sur tous les carburants. La priorité est donc bien accordée au rendement fiscal.

La seconde étape consiste à faire glisser la réduction du différentiel essences-gazole d'un problématique de rendement fiscal vers celle de la préservation de l'environnement, ce qui va prendre un certain temps. Poniatowski en désapprouvant cette mesure de réduction de différentiel qui, pour lui, n'aurait un sens que si elle s'inscrivait dans une logique environnementale, introduit par cette critique même l'idée d'orienter la politique fiscale vers un objectif de protection de l'environnement. La convergence essence-gazole visant à protéger l'environnement est par ailleurs défendue dans le rapport Lépine, commandité par les pouvoirs publics dans le cadre de la préparation de la loi sur la qualité de l'air. Il dénonce les avantages fiscaux du gazole non seulement parce qu'ils déséquilibrent gravement l'industrie de raffinage, mais aussi parce qu'ils ne sont justifiés ni pour la santé publique, ni pour l'environnement. Comme on le voit cette convergence essence-gazole est perçue par certains comme mieux ciblée sur l'objectif de protection de l'environnement que de rendement fiscal.

En outre, deux types de mesure, les premières initiées au niveau national, les secondes au niveau européen, mettent à l'ordre du jour les problèmes de pollution et la nécessité de les traiter, au niveau des acteurs politiques du moins :

- en février 1996, le premier ministre A. Juppé annonce que l'utilisation des biocarburants deviendra obligatoire d'ici 2000. Cette décision est critiquée par S. Royal, député PS, ancienne ministre de l'Environnement, pour qui cette décision ne répond pas au problème de pollution de l'air. Elle préconise plutôt

une baisse des taxes sur l'essence sans plomb et la suppression de l'avantage exorbitant du gazole, ainsi que le développement des transports collectifs. Les Verts mettent en cause l'efficacité de la mesure en faveur des biocarburants : cette filière est négative pour l'environnement car elle induit des pollutions importantes au niveau de la production agricole intensive (nitrates).

- l'Union Européenne adopte en octobre deux projets de directive visant à durcir les normes de pollution pour les voitures. En effet, l'augmentation du trafic automobile va empêcher la réduction des émissions polluantes à un niveau compatible avec les futurs objectifs de qualité de l'air. En conséquence, il faut agir sur les gaz dégagés par les voitures et la composition des carburants.

Malgré ces premières ouvertures sur les problèmes d'environnement, la politique fiscale de 1997 vise toujours le rendement fiscal, en fixant un relèvement homogène de la TIPP sur tous les carburants. Cependant les problèmes d'environnement vont être à nouveau mis à l'ordre du jour par le concours de deux types d'événements et convaincre peu à peu le gouvernement de la nécessité de réagir.

Il s'agit tout d'abord d'initiatives extranationales, avec en avril 1997 celle de l'Union Européenne qui passe à l'acte en adoptant un amendement renforçant les normes sur les carburants, en septembre les négociations internationales de Bruxelles et de Kyoto où est dessiné le système d'écotaxe comme moyen de lutte contre la pollution. Celle-ci, rappelons le, consisterait à taxer tout ce qui dans la production et les échanges contribue à la pollution de l'air, de l'eau et des terres et à taxer aussi ce qui renforce l'effet de serre, surtout les émissions de CO₂. Les recettes fiscales générées ainsi devraient permettre de réduire d'autres impôts grevant l'activité économique. Cette écotaxe déborde largement du champ des transports, mais a l'avantage de se présenter comme une mesure adaptée à un objectif de protection de l'environnement, dont on peut présenter les grands principes :

- elle repose sur le principe du pollueur payeur ;
- elle revêt un caractère fiscal neutre car elle correspond à un transfert de fiscalité ;
- elle a un double objectif : protectionnisme écologique et efficacité économique.

Peu de réactions, si ce n'est celle de l'expert B. Dessus qui s'attarde sur les grands principes de cette mesure sous les aspects suivants :

- la couverture des coûts : sa vertu est de créer un signal prix et de parvenir ainsi à la vérité des prix, en ajoutant les externalités de ces activités, actuellement supportées par la collectivité
- la compétitivité : en corrigeant la distorsion entre le coût privé payé par le producteur et le coût supporté par la société, elle contribue à rééquilibrer la concurrence
- l'usage des revenus : taxer les externalités nocives de la production, devrait favoriser une réduction de la taxation du travail.

D. Julio, député RPR, y est favorable aussi, mais il suggère une modification, à savoir que l'écotaxe soit une taxe réduite au bénéfice des dispositifs non polluants et non pas seulement une taxe majorée sur les responsables des pollutions (diesels). Quant au nouveau premier ministre L. Jospin, il se limite à manifester son intérêt en envisageant de taxer tout ce qui pollue.

Ensuite une vague de pollution dans les grandes agglomérations déclenche une forte émotion de la population vis-à-vis des problèmes de pollution. Elle ramène sur le devant de la scène la lancinante question du gazole. D'après un sondage IFOP, 82% des Français estiment que leur santé est menacée. Ceci amène L. Jospin à se préoccuper des problèmes

de pollution dans la mesure où le gazole en est considéré le principal responsable. Il faut corriger la distorsion fiscale par laquelle le gazole, malgré la pollution qu'il génère, bénéficie d'une taxation privilégiée. De plus intervient chez le premier ministre quelque souci d'ordre stratégique vis à vis des Verts. Selon D. Voynet, ministre Verte de l'Environnement, il faut intégrer les priorités environnementales dans la fiscalité à l'achat et l'usage des voitures, y compris des carburants. Elle cible bien le gazole, en rendant la circulation de l'ensemble des véhicules utilitaires responsables de la moitié de la pollution de l'air. L'augmentation de la taxation du gazole serait donc un signe envoyé à la composante verte de la majorité et symboliserait un premier acte de volonté politique d'une lutte contre la pollution.

Ainsi, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1998, L. Jospin en vient à aborder la question de mettre fin aux avantages du gazole en suggérant une hausse progressive et modulée de la fiscalité le frappant, entre 5 et 15 centimes par an, et le maintien d'un prix professionnel inférieur pour les routiers. Même si l'ensemble du gouvernement se montre ouvert à une modification de la fiscalité, l'accord ne se fait pas sur l'opportunité de procéder immédiatement.

En conséquence, la politique fiscale est reconduite en 1998 sur le même modèle qu'en 1997, c'est à dire une hausse homogène sur les essences et le gazole. Cependant un certain infléchissement de la politique fiscale s'esquisse vers la protection de l'environnement, avec quelques aménagements qui, en réduisant les niches de la loi Pons, visent à favoriser l'usage de carburants non polluants et à restreindre les remboursements de TVA aux sociétés de transport. Cette politique suscite des critiques de la part des compagnies, mais surtout des écologistes qui considèrent qu'elle est peu glorieuse, mais a l'avantage de ne pas augmenter l'écart des fiscalités.

Par ailleurs la publication en janvier d'une étude EPURS concernant l'évaluation des risques est l'occasion pour D. Voynet de revenir sur la fiscalité écologique : il faut réduire la circulation, augmenter les taxes sur le gazole pour le rendre moins attractif et accorder des avantages fiscaux aux carburants propres. Elle reprend le thème des coûts externes à couvrir abordé par B. Dessus car cette fiscalité ne reflète pas les coûts laissés à la collectivité par les divers modes de transport et incite à la surconsommation. Elle annonce que l'augmentation de la taxe sur le diesel et de la vignette seront au menu des négociations de la prochaine loi de finances.

Un débat est lancé à l'Assemblée sur la fiscalité écologique, animé par les auteurs de deux rapports, M. Guibert et N. Bricq. M. Guibert prône le principe du pollueur payeur en remplacement d'une fiscalité écologique en France, qui s'est constituée sans vision d'ensemble, par adjonctions successives de mesures au coup par coup, et dont l'efficacité n'a pas crû en proportion de sa croissance financière. Il préconise un plan à moyen terme basé sur quatre principes :

- l'application systématique du principe "pollueur-payeur" ;
- la neutralité fiscale vis à vis des prélèvements obligatoires ;
- la réforme écologique doit pouvoir jouer un rôle favorable pour l'emploi en contribuant à diminution des prélèvements sur les salaires ;
- la prise en compte des comportements respectueux de l'environnement qui pourraient donner lieu à des détaxations et redonner cohérence à une fiscalité équilibrée.

Pour tenir compte de la situation des transporteurs routiers, il propose que l'évolution de la fiscalité du gazole fasse l'objet d'une décision européenne et que le rattrapage de la fiscalité pour les particuliers se fasse sur la base d'un plan de 5 ans.

N. Bricq du PS se prononce pour la réduction de l'avantage fiscal du gazole étalée sur 5 ans, en vue de redonner cohérence à une fiscalité éclatée. Il faut intégrer l'outil fiscal aux politiques de l'environnement et faire des propositions à prélèvements constants. Son objectif à long terme vise à ce que la taxation du gazole rejoigne celle de l'essence sans plomb et que la fiscalité écologique permette aussi des transferts de coûts de façon à assurer des recettes qui seront intégrées au budget de l'Etat.

En septembre, lors du vote de la loi de finances pour 1999, le gouvernement s'engage à réduire l'écart de taxation entre le gazole et les super sans plomb et à le ramener à l'écart communautaire européen moyen. Cette réduction s'inscrit dans un plan de rattrapage qui va s'étaler sur 7 ans.

1999 marque donc un tournant important dans la politique fiscale puisque la priorité est enfin donnée à la protection de l'environnement. Cette orientation nouvelle se traduit par une hausse de la TIPP sur le gazole seulement, une TIPP stable sur les super sans plomb et une baisse de la TIPP sur le GPL, le moins polluant. Cependant cette mesure ne touche pas les routiers dans la mesure où le gouvernement a prévu la création d'un carburant professionnel, de façon à préserver un aspect de la dynamique de l'économie, la compétitivité des routiers au sein de l'Union Européenne. Cette nouvelle politique suscite d'autant peu de réactions chez les acteurs de la demande que les principaux opposants éventuels, les routiers, ont été neutralisés grâce aux dispositions prises en leur faveur. Mais cet objectif environnemental cède très vite la place dès 2000 à d'autres objectifs, sous les effets de la conjoncture.

Que conclure de cette présentation ? Cette politique fiscale se caractérise par de nombreuses hésitations, avançant plus par à coup que dans une vision à long terme. Le changement d'orientation de cette politique, visant d'abord à alimenter les caisses de l'Etat pour s'occuper par la suite de protection de l'environnement, s'est opéré lentement par toute une série d'étapes, faites d'avancées et de reculs : remise en question du privilège du gazole, sensibilisation des responsables politiques aux problèmes de pollution, persuasion de la nécessité d'agir, et enfin obtention de leur accord pour procéder au changement.

Outre sa mise en place laborieuse, ce changement est le fruit du jeu d'un certain nombre de facteurs. Il y a en premier lieu l'initiative du gouvernement qui oriente la politique vers un certain objectif : la fixation de cet objectif intègre plus ou moins les observations des députés sur les choix qui sont faits. Intervient aussi la pression des événements liés à la conjoncture tels que les projets de l'UE sur les normes de pollution, ou des phénomènes climatiques comme la vague de pollution sur les grandes agglomérations. Ces événements obligent d'une part le gouvernement à s'intéresser aux problèmes environnementaux et sensibilisent d'autre part peu à peu l'opinion aux effets négatifs de la pollution. Interviennent également les débats qui sont lieu soit au niveau de l'Assemblée autour des rapports Lépine, Bricq et Guibert, soit au niveau international dans les négociations de Bruxelles et de Kyoto. Ces débats aident les politiques à prendre position sur les principes d'une politique de protection de l'environnement à mettre en place.

On notera cependant que, dans cet exemple, les acteurs de la demande sont fort peu présents dans ce glissement d'un objectif vers un autre, si ce n'est par les controverses qu'ils alimentent sur le caractère polluant du gazole et les performances du diesel, question ouverte qui restera sans réponse officielle de la part gouvernement. Ce changement est, pour l'essentiel, le fruit du jeu des acteurs de l'offre, membres du gouvernement et députés.

D'un problème de rentrée d'argent à un problème d'acceptabilité

Il s'agit là d'un changement de cap beaucoup plus rapide qui s'est produit entre le début et la fin de l'année 2000. En début d'année, le gouvernement décide une hausse de la TIPP de 15 centimes sur tous les carburants, en octobre l'instauration de la TIPP flottante et une baisse de TIPP de 17 centimes sur tous les carburants. En janvier, la hausse visant à remplir les caisses de l'Etat est très mal perçue au titre du rendement fiscal par le consommateur, ainsi que par les presses écrite et parlée qui conjuguent leur effort pour répéter que les taxes représentent 80% du prix du carburant. Cette hausse a lieu dans une conjoncture fort défavorable où l'opinion est devenue sensible au phénomène de flambée des prix à la pompe. Plusieurs événements ont en effet incité l'opinion à se focaliser peu à peu sur ce problème. Entre janvier 1997 et janvier 1998, sur décision de l'OPEP, le cours du brut baisse de 78 à 57 centimes le litre "brent" alors que le carburant vaut en moyenne 4 centimes de plus. Ce qui amène à poser la question : où est passée la baisse du brut ? Qui est le coupable : les compagnies ou l'Etat ?

Ce sont les compagnies qui sont le plus volontiers désignées comme responsables : le gouvernement, la commission des finances, des journaux (l'Evenement, le Canard Enchaîné) accusent. Le rapporteur du budget, D. Migaud en vient à soulever une question qui deviendra récurrente par la suite et aboutira à pénaliser les compagnies en fin 2000, celle de la politique de fixation des prix, car il soupçonne une entente entre compagnies pour éviter une guerre des prix meurtrière sur le prix de l'essence.

Mais revenons un peu en arrière pour comprendre ce qui se passe. En 1999, les événements remettent au goût du jour ce problème d'évolution des prix des carburants à la pompe. Entre janvier 1998 et janvier 1999, la baisse du brut a été de 40%, celle des prix à la pompe de 7,1% seulement, puis au cours de 1999, les prix à la pompe flambent pour atteindre 28% d'augmentation sur l'année en ce qui concerne le gazole. Quelle explication donner à cette flambée des prix, si ce n'est encore le comportement des compagnies ? Quant au patronat du secteur routier, l'augmentation du prix du gazole se produit dans un contexte où il est mis en difficulté dans le débat de la semaine de 35 heures. Il demande une baisse de TIPP et menace le gouvernement d'actions importantes, et certains routiers établissent déjà des barrages. Cette pression se montre suffisamment convaincante pour que le ministre des transports leur donne rapidement satisfaction en faisant des concessions portant sur les conditions de remboursement de la TIPP.

Dans le courant de 2000, les aléas de la conjoncture pétrolière dominant, comme en 1999, la scène politique sur les carburants. Il s'agit des variations des cours du brut qui se répercutent plus ou moins fortement sur les prix à la pompe. En juin, a lieu une réunion des pays de l'OPEP où ils s'engagent à augmenter leur production pour stabiliser les cours du brut, en adoptant un mécanisme d'ajustement selon lequel, si les prix dépassent 28\$, la production sera augmentée de 500.000 barils par jour. En août, force est de constater que ce mécanisme d'ajustement n'a pas été fonctionné. Ainsi, la flambée des prix se poursuit, mettant en difficulté un nombre de plus en plus important d'acteurs de la demande. Ces événements amènent le gouvernement à s'interroger sur le moyen d'éviter les fluctuations des prix à la pompe, remettant au goût du jour l'idée de l'amortisseur fiscal suggéré par l'Union Européenne et réclamé par la FNTR. Le gouvernement en vient à s'intéresser plus particulièrement au sort des routiers dont il convient de maintenir la compétitivité. Pour parer à cette situation, la baisse de la TIPP est de plus en plus souvent demandée au gouvernement, dont la politique fiscale est de plus en plus largement désavouée, dans la mesure où elle fait beaucoup de perdants. Les pressions exercées sur le gouvernement sont variées, allant de la simple requête à des blocages de raffineries, de dépôts de carburants,

des barrages routiers et même au boycott d'un référendum. Ces pressions émanent d'acteurs de plus en plus nombreux, tant ceux qui sont largement organisés comme les fédérations patronales des routiers que de ceux qui le sont peu comme les automobilistes. Avec la baisse de 17 centimes et l'instauration de la TIPP flottante, le gouvernement démontre la priorité accordée dans sa politique à des préoccupations d'ordre stratégique : rendre sa politique acceptable.

Dans cet exemple, deux facteurs ont été déterminants pour le revirement à 180° de la politique fiscale : la conjoncture qui agit directement sur un point névralgique entre tous, le prix à la pompe, le jeu des acteurs de la demande, cette fois, qui ont appuyé leurs arguments par des actions plus ou moins persuasives et qui se sont parfois ligüés contre le gouvernement ou en faveur d'une mesure de baisse de la TIPP.

Ces deux exemples montrent que, dans le cas de la fiscalité sur les carburants, il est nécessaire de relativiser le rôle du gouvernement dont les marges de manœuvre sont limitées par l'action des acteurs de la demande, mais aussi par ceux de l'offre. Etant donné que l'Etat n'intervient qu'en bout de chaîne dans la formation des prix, il doit aussi faire la part d'éléments qui échappent à son contrôle : les péripéties des cours du brut liées aux aléas de la politique mondiale du pétrole, les comportements des acteurs amont - en particulier ceux des compagnies sur lesquelles il n'a plus guère de moyen d'action. Depuis la loi de 1985 concernant la libération des prix, il ne reste au gouvernement que la menace de prélèvements exceptionnels, comme celui mis en œuvre en 2001.

C'est d'ailleurs sur ce jeu que nous allons revenir plus en détail, afin d'analyser les attitudes et les opinions des divers groupes d'acteurs, d'identifier les leaders qui font le succès ou l'échec d'une politique ou tout simplement lui permette de se poursuivre comme c'est le cas pour les années 1996, 1997, 1998.

Année	Thématiques			
	fiscalité	économie	environnement	acceptabilité/stratégie
<i>d'un objectif de rendement fiscal vers celui de la protection de l'environnement</i>				
1995	faut-il augmenter TIPP sur gazole ? (Artuis)			-
1996		rapport Lépine convergence fiscalité essence -gazole (Renault, cies)	- S.Royal, Verts, (Lépine) - UE adopte projets visant à durcir normes pollution VP	
1997			1997- écotaxe (Kyoto-Bruxelles) : Jospin+Dessus	
1998			- mettre fin aux avantages du gazole ? (préparation loi de finances 1998) 1998 aménagements loi Pons + (débat assemblée)	
1999		routiers épargnés	priorité la protection de l'environnement	
<i>d'un objectif de rendement fiscal vers celui de l'acceptabilité</i>				
1998		baisse du brut OPEP		
1999		variation des cours du brut et prix à pompe		
2000 - 01		flambée des prix : comment éviter fluctuations à pompe ?		plan global de pêche
2000 - 10	révision plan fiscal : TIPP flottante			plan fiscal 2001 accord Gayssot révision plan fiscal TIPP flottante

Tableau 7 : Facteurs à l'œuvre concourant à la réorientation de politique fiscale vers les objectifs de protection de l'environnement et d'acceptabilité

3.1.2.3. Le jeu entre les acteurs

Avant d'examiner en détail ces rapports complexes entre acteurs, nous présentons dans le tableau ci dessous, les acteurs qui sont intervenus dans notre période d'observation.

L'identification des acteurs

Nous pouvons faire sur la base du Tableau 8 les constatations suivantes :

- La période d'observation que nous avons choisie reflète bien la complexité de la détermination de l'offre de carburant à la pompe, puisqu'aux côtés du gouvernement sont aussi intervenus plus ou moins ponctuellement les autres acteurs de l'offre qui à l'amont fixent le prix du carburant hors taxes : OPEP au niveau du marché international, compagnies au niveau du marché aval, raffinage et distribution, gérants des stations services et grandes surfaces au niveau de la distribution. L'Union européenne agit en termes de réglementation sur la définition des carburants mis sur le marché.

groupes d'acteurs		1995	1996	1997	1998	1999	2000*
<i>Acteurs de l'offre</i>							
Gouvernement et élus		x	x	x	x	x	x
OPEP					x	x	x
UE			x	x			x
compagnies		x	x	x	x	x	x
distributeurs	pompistes indépendants	x	x				x
	gérants	x					
	GS	x					
	organismes représentatifs	x	x				
<i>Acteurs de la demande</i>							
constructeurs automobiles	PSA	x	x	x	x		
	Renault		x				
	autre constructeur			x	x		
autres activités industrielles	PME, PMI						x
	artisans						x
autres activités productrices	agriculteurs						x
	pêche						x
producteurs de services	commerçants						x
	professionnels de vente		x				x
transporteurs routiers	routiers		x		x	x	x
	fédérations patronales			x		x	x
	syndicats salariés						x
	Medef						x
	CLTI			x			
transport en commun						x	
professions spécialisées	ambulanciers						x
	taxis						x
usagers	automobilistes		x				x
	dieselistes	x	x				
	sans plomb	x				x	
	GPL					x	
	motards						x
	organismes représentatifs						x
autres groupes d'intérêt	partis politiques		x	x	x	x	x
	élus						x
	consommateurs			x	x		x
	salariés						x
divers	journalistes				x	x	x
	experts			x	x		
	organismes d'Etat						x

* les données pour 2000 sont à prendre avec réserve, dans la mesure où nous disposons d'informations beaucoup plus fournies sur cette dernière année. Il est difficile de déterminer si l'intervention massive des acteurs est liée à la pression particulière des événements ou à l'artefact de la méthode.

Tableau 8 : Acteurs de l'offre et de la demande intervenant entre 1995 et 2000

- Peu d'acteurs sont présents sur la scène politique pour l'ensemble de la période, si ce n'est les compagnies pétrolières et les routiers. La grande majorité ne réagit que de façon plus ou moins ponctuelle. Ainsi l'on observe une différence sensible entre le début et la fin de la période. En 1995, assez peu d'acteurs se manifestent et la plupart relèvent de l'offre de carburant : les compagnies pétrolières, les divers types de distributeurs et leurs organismes représentatifs. La demande est fort peu représentée si ce n'est par les constructeurs de voiture, les consommateurs de super sans plomb et de gazole. En 1999 et surtout en

2000, les acteurs de l'offre se font rares, par contre ceux de la demande deviennent de plus en plus nombreux.

- La scène politique est très changeante d'une année sur l'autre et c'est le type de politique, mais aussi les événements concomitants qui vont mettre en avant tel ou tel type d'acteurs, selon l'impact de ces événements sur leurs propres intérêts. 1995 et 1996, c'est le passage d'une hausse ciblée sur les essences à une hausse homogène sur les carburants qui va concerner les constructeurs de voitures et les usagers en fonction du carburant qu'ils utilisent. Quant aux compagnies, bien que largement concernées par cette nouvelle orientation de la politique fiscale, elles se focalisent davantage sur l'adoption par le parlement en 1996 du projet de loi "loyauté et équilibre des relations commerciales" dans la mesure où ce projet fragilise leur activité de distribution fortement perturbée par la concurrence des grandes surfaces. En 2000, la hausse qui s'applique dès janvier sur tous les carburants de manière homogène intervient à un moment où le prix du brut subit de fortes oscillations et finit par flamber. Ces pressions conjuguées de la politique fiscale et des événements interpellent le public plus large de tous ceux qui ont besoin de carburant pour exercer leurs activités ou faire leurs déplacements, et qui se sentent plus ou moins directement menacés par la forte augmentation de leurs coûts de fonctionnement ou de transport. Ce problème est suffisamment grave par ailleurs pour provoquer des réactions chez d'autres acteurs non directement impliqués, comme les journalistes, les partis politiques ou les représentants d'organismes d'Etat.

Les groupes d'acteurs et leurs arguments

La position des acteurs en tant que gagnants ou perdants varie selon la priorité accordée par la politique fiscale à tel ou tel objectif. Il faut toutefois bien garder à l'esprit que le premier objectif du gouvernement est de fournir des recettes à l'Etat, à partir d'une charge fiscale imposée plus ou moins fortement à tous. Par son essence même, une politique ainsi orientée ne peut qu'être fortement impopulaire, le gagnant étant le plus souvent l'Etat. Cependant cet objectif peut aussi être rendu plus ou moins acceptable selon les groupes d'acteurs, soit qu'il s'accompagne de concessions en faveur de certains groupes, par exemple les routiers, soit que tout en restant sous-jacent, il cède la priorité à d'autres objectifs, comme c'est le cas pour l'acceptabilité en octobre 2000.

De façon à connaître qui sont les gagnants ou les perdants de ces mesures successives, l'analyse des réactions à cette politique se fera pour chacun de ces groupes d'acteurs qui viennent d'être identifiés, de manière isolée afin de pouvoir expliquer ses réactions en fonction de ses intérêts spécifiques. Cette façon de procéder permettra par la suite dans une dernière partie de déduire quels instruments sont susceptibles de promouvoir l'acceptabilité.

Ces réactions peuvent être réparties en trois catégories selon les grands thèmes sous lesquels sont présentés les arguments des acteurs :

- la politique fiscale avec ses moyens et ses objectifs ;
- les aspects économiques : activités des compagnies, celles des industries et celles des routiers ;
- les problèmes d'équité entre les divers participants de la scène politique.

Nous présentons dans les tableaux ci dessous, par groupes d'acteurs les thèmes sur lesquels portent les arguments pour justifier soit leur position de gagnant ou de perdant, soit simplement leur désapprobation, et plus rarement leur approbation.

Les membres du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale, responsables de la politique fiscale :

Nous ne reviendrons pas sur les objectifs poursuivis par les politiques, qui ont été présentés précédemment, mais plutôt sur l'intérêt qu'ils ont accordé aux divers acteurs de la demande, pour désigner ainsi les "gagnants".

En 1995, le gouvernement exprime par le biais des privilèges accordés au gazole une volonté de soutenir la compétitivité des constructeurs nationaux dans l'Union Européenne où PSA est bien placé sur le créneau du diesel, mais aussi son souci de ménager le puissant lobby routier, consommateur important et exclusif de gazole.

thèmes	ministres	députés	rapports	UE
rendement fiscal	x	x		
niveau fiscalité		x		
politique fiscale	x	x	x	x
harmonisation fiscalité dans UE	x			x
écologie	x	x	x	x
couverture des coûts	x		x	
rééquilibrage des modes	x	x		
usage des revenus			x	
compétitivité économie française		x		
libre circulation	x			
activité raffinage			x	
activité distributeurs		x		
fixation des prix	x	x	x	
concurrence distribution	x			
activité constructeurs	x			
compétitivité constructeurs VP en UE	x			
marché national du diesel		x		
activité des routiers	x			
compétitivité routiers en UE	x		x	
coûts des routiers	x			
équité entre acteurs	x	x		
équité entre usagers des carburants	x			
équité sociale	x		x	
intérêt particulier		x		

Tableau 9 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments des membres du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale

En 1996, c'est surtout la prise en compte de ses propres intérêts qui amène le gouvernement à traiter de la même façon le gazole et les super, quitte à provoquer les barrages des routiers. Il réduit les effets de ces barrages avec l'aide des compagnies qu'il invite à faire tourner leurs raffineries et à alimenter la très grande majorité des points de vente.

En 1997, le rendement fiscal est toujours à l'ordre du jour, mais des préoccupations écologistes se font jour sous la pression d'événements extérieurs (amendement de l'Union Européenne et négociations de Bruxelles et Kyoto). Appliquer cette politique nécessiterait un relèvement sensible de la fiscalité sur le gazole.

A ce titre là, en septembre lors de la préparation du budget 1998, la cause de la défense de l'environnement n'est point entendue, pour deux raisons. La première, au bénéfice des constructeurs d'automobiles diesel, c'est de ne pas ajouter à leurs problèmes en revenant sur une politique jusque là constante en faveur du diesel : cette position est soutenue par C.Pierret au ministère de l'industrie, pour qui revaloriser la fiscalité sur le diesel pénaliserait cette industrie qui travaille au développement de technologies nouvelles et a besoin pour cela de l'appui de l'Etat. La seconde, c'est la prise en compte des intérêts des routiers, sous l'effet de l'argumentation, mais aussi du rapport de force. Certes, bouleverser brutalement la structure des prix du transport routier conduirait à fragiliser nombre d'entreprises de transport. Mais surtout celles-ci sont prêtes à crier au dépôt de bilan et il n'est pas question d'engager un bras de fer avec ce secteur qui possède avec ses camions une extraordinaire force de pression et n'hésite pas à manifester dès que l'on menace de toucher au prix du gazole. En 1998, la politique se poursuit aussi modérée vis à vis des partisans du diesel qu'en 1997, mais avec un petit infléchissement en faveur de certains usagers de carburants propres (GPL) qui bénéficient d'une diminution des taxes.

En 1999, la hausse sélective de la TIPP sur le gazole, qui marque un infléchissement vers un objectif environnemental, épargne, pour les mêmes raisons que précédemment, les routiers qui vont profiter de certains aménagements. Ainsi les principaux opposants à ce relèvement de la TIPP sur le gazole sont neutralisés, et cette politique donne satisfaction aux écologistes, en particulier à D.Voynet, tout en ne suscitant pas de réaction parmi les perdants de la cause "diesel".

Enfin en 2000, face aux aléas de la conjoncture sur les prix des carburants, le gouvernement vise toujours à éviter l'affrontement avec les routiers à l'aide de concessions successives en leur faveur, mais aussi à protéger leur compétitivité au sein de l'Europe, en cherchant à stabiliser les prix du carburant. Mais cette fois, inquiet par une cote d'impopularité croissante de la part des Français, il doit aussi faire la part des intérêts des autres acteurs de la demande, jusqu'alors assez discrets, au titre de l'équité - équité entre acteurs, équité entre utilisateurs des divers carburants, équité sociale et équité spatiale. En octobre, les pressions sont suffisamment puissantes et plus ou moins coordonnées de la part de tous ces mécontents pour que le gouvernement rende plus acceptable sa politique fiscale, avec l'adoption de la TIPP flottante, qui se traduit dans l'immédiat par une baisse de TIPP pour tous.

Quelle que soit son orientation, la politique fiscale suscite beaucoup plus la critique que l'approbation, si ce n'est de la part de ceux qui ont obtenu gain de cause comme D. Voynet qui voit enfin appliquer en 1999 une politique soucieuse de la défense de l'environnement, ou de ceux qui sont relativement épargnés par rapport à d'autres. La signification de gagnant peut s'entendre en effet dans deux sens : être gagnant peut correspondre à une amélioration de sa situation par rapport à la période antérieure, comme c'est le cas de tous en octobre 2000 par rapport à janvier 2000, mais peut aussi être estimé par rapport aux autres, dans la mesure où on fait l'objet de traitements privilégiés, comme les routiers.

Etant donné les fluctuations de la politique fiscale des carburants, il est difficile de définir des groupes de gagnants et de perdants. Il est plus pertinent d'identifier ceux qui gagnent le plus souvent, ceux qui sont tantôt gagnants tantôt perdants.

Les routiers, ceux qui gagnent le plus souvent :

thèmes	routiers	patronat	salariés	Medef	CLTI	TC
niveau fiscalité	x	x			x	
politique fiscale	x	x				
harmonisation fiscalité dans UE				x		
écologie		x				
compétitivité routiers en UE		x				
coûts des routiers	x	x			x	
marges des routiers	x	x	x			
équité entre acteurs		x				GART
équité sociale			x			
intérêt particulier			x			
actions diverses	x	x				

Tableau 10 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments des opérateurs de transport

Les routiers, bénéficiaires des avantages accordés au gazole, ont largement recours à l'action pour s'élever contre tout relèvement de la TIPP s'il concerne le gazole. En 1996, c'est par l'action qu'ils témoignent en se mettant en grève et en bloquant des dépôts pétroliers, ce qui amène le gouvernement à prévoir pour 1997 une hausse plus raisonnable de TIPP (6 centimes sur le gazole au lieu de 13 cts) pour qu'elle soit acceptable pour les professionnels (ne pas s'attaquer de front au lobby routier). En 1997, le rapport de force en leur faveur est suffisamment dissuasif pour que le gouvernement renonce à orienter la politique fiscale dans la voie écologique et cherche dans les années suivantes à ménager les intérêts des transporteurs par des mesures ciblées en leur faveur ou même à leur donner gain de cause en revenant en 2000 sur le plan de rattrapage prévu pour le gazole et mettant en place la TIPP flottante accompagnée d'une baisse du prix des carburants.

La position hostile des routiers se base sur divers arguments :

- les *coûts de transport* : l'augmentation du prix du gazole, la faiblesse du change euro dollar, la loi de 35 heures font exploser leurs coûts. Le prix du gazole représente en 2000, d'après TLF, 20% de leur prix de revient.
- la *faiblesse de leurs marges* : en juin 2000, le TRM estime que la facture supplémentaire de gazole (facture des compagnies plus TIPP) représente à elle seule, 5,8% du chiffre d'affaires, dépassant très largement leur marge qui est faible. De plus la rapidité des hausses successives prend de vitesse les transporteurs dans leurs négociations tarifaires et génère des marges trop faibles. La rentabilité des entreprises est non seulement menacée, mais atomisée. De plus la FNTR déplore qu'elle a des difficultés à répercuter la hausse auprès des clients, à cause du rapport de force entre un transport éclaté en PME et le monde de l'industrie et de la grande distribution très concentrées.
- leur *compétitivité au sein de l'Europe* : les transporteurs routiers subissent la concurrence directe des transporteurs européens des pays frontaliers où le gazole est moins cher. La CLTI déclare qu'à cause de la concurrence européenne, les entreprises de transport ne peuvent répercuter aucune hausse de leurs charges.
- - leur rôle dans *la pollution*. : la FNTR nie la part de responsabilité des routiers.

Les attaques vis à vis du gouvernement se situent à la fois au niveau de la fiscalité et de la politique fiscale.

- *niveau de fiscalité* : ils tiennent en effet le gouvernement responsables de la hausse du gazole en raison du poids des taxes.

- *harmonisation fiscale* : face à la difficile situation en août 2000, le Medef tient aussi le gouvernement responsable en ne répondant pas à la demande d'harmonisation fiscale et sociale au niveau de l'Europe, faite par la FNTR, les fédérations patronales des pays de l'UE et le Medef.

En 2000, ce sont ces arguments qui vont orienter le gouvernement vers la recherche d'une solution pour éviter les dangereuses fluctuations des prix à la pompe pour les routiers : la TIPP flottante.

Les compagnies pétrolières tantôt gagnantes, tantôt perdantes :

Leurs relations avec le gouvernement sont complexes, dans la mesure où ils jouent sur deux tableaux dans la détermination de l'offre en carburant. En tant que raffineurs, donc fournisseurs des divers types de carburant, ils sont vulnérables non seulement aux conditions du marché européen, mais aussi à une politique fiscale qui favorise le diesel. Elles plaident ainsi leur cause :

- *rendement fiscal* : en 1995, le PDG de Total dénonce l'énorme différence de taxation entre sans plomb et diesel qui est la plus élevée de l'UE et conduit à l'effondrement des ressources fiscales en poussant la consommation des produits les plus taxés vers les moins taxés. Il met là en évidence qu'il est autant de l'intérêt de l'Etat que du leur, de rapprocher la fiscalité du gazole de celle des autres carburants, en soulignant le manque à gagner de l'Etat, quand il pratique une telle discrimination en faveur du gazole.
- *l'activité de raffinage* : pour les compagnies, cette fiscalité favorisant gazole aggrave en France les effets de surcapacité des raffineries et l'inadéquation de l'offre et de la demande. On ne peut produire n'importe quoi dans n'importe quelle proportion à partir du brut. La France importe 10% de sa consommation de gazole avec 11 raffineries en surcapacité. La différence de taxation diesel/essence distord artificiellement le marché du raffinage français qui diverge de plus en plus des possibilités de production (risque de fermeture de raffineries).

thèmes	compagnies	gérants stations	indépendants	GS	organismes représentatifs
rendement fiscal	Total				
niveau fiscalité	Total,compagnies				UFIP
politique fiscale	Total,compagnies				
écologie	Total,compagnies				
marché international	Shell				
activité raffinage	Total,compagnies				
marges compagnies	compagnies				
profit des compagnies	Total,compagnies				
activité distributeurs		x	x		SNDC
marges pompistes	compagnies	x	x		
fixation des prix	Total,		x		UFIP
concurrence distribution	compagnies, BP			x	SNDC
marché du GPL	Total				
compétitivité routiers en UE	Total				
équité entre usagers des carburants	Total				

Tableau 11 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments des acteurs du raffinage et de la distribution

- *marges des compagnies* : les compagnies se plaignent de pertes financières dues à la dégradation de leurs marges de raffinage. La production du gazole est une activité qui leur coûte beaucoup trop cher et représente un véritable manque à gagner. En 1998, les compagnies s'inquiètent du déséquilibre de la consommation et de la montée des importations de diesel.
- *écologie* : elles peuvent difficilement répondre aux nouvelles contraintes environnementales car elles sont prises en étau entre leurs activités de raffinage qui pâtissent des cours déprimés du pétrole et la faiblesse des bénéfices de la distribution. Il n'est donc pas étonnant de voir en 1997 l'UFIP (Union française des industries pétrolières) s'inquiéter de l'amendement de l'UE renforçant les normes des carburants. Ces mesures si elles sont adoptées, accéléreraient la fermeture de raffineries et accéléreraient celles des stations service.

Les compagnies accepteront favorablement le relèvement homogène de la TIPP en 1996, réduisant les avantages du gazole. En 1997, lors de la préparation de loi de finances 1998, le PDG de Total se déclare pour la hausse de la TIPP et la surtaxation du diesel pour mettre fin à une distorsion qui n'a pas de raison d'être. Rien ne justifie l'écart de 1,80 F à cause de la fiscalité. Chaque carburant présente ses avantages spécifiques : essence en ville et diesel en interurbain.

Mais c'est surtout au niveau de leur activité de distribution que les débats sont les plus vifs et les plus durables, avec le gouvernement qui sortira gagnant en octobre 2000, en obtenant gain de cause auprès d'elles. Cet affrontement s'amorce dans un contexte où elles subissent la concurrence des grandes surfaces qu'elles considèrent comme avantagées par l'Etat. L'intérêt des grandes surfaces sert celui de l'Etat. L'Etat désirant pour des raisons électorales influencer sur l'indice des prix, privilégie en effet les bas prix pratiqués en grandes surfaces. En 1996, le projet de loi "loyauté et équilibre des relations commerciales" ne fait qu'aggraver par son contenu le mécontentement des compagnies et des distributeurs. Les critiques portent à la fois sur les conditions de concurrence et sur les marges de la distribution. Le problème de concurrence est abordé sous deux aspects : :

- *hausse de TIPP* : le SNDC (syndicat national des distributeurs de carburants) craint qu'avec cette hausse, les automobilistes aillent plus souvent en grande surface. En termes d'emploi, il craint des fermetures supplémentaires de stations service et donc une perte d'emplois.
- - *fixation des prix* : " Le PDG de Total soulève ce problème au sujet de la loi « loyauté et équilibre », et la désapprouve à plusieurs titres :
 - * le projet refuse d'intégrer dans prix de revente les coûts de commercialisation (frais de personnel/entretien/amortissement...). Comme règle de bonne gestion, la vente des carburants devrait couvrir la totalité des coûts qu'elle entraîne et ne doit pas être subventionnée par le reste de l'établissement.
 - * les compagnies subissent la concurrence des grandes surfaces, car la nouvelle loi n'empêchera pas la poursuite de la vente à marge presque nulle
 - * leurs réseaux de stations service sont condamnés à se réorganiser en profondeur, car le service offert en plus de l'achat de carburant ne permet pas d'annuler l'attrait concurrentiel du prix bas. Le CNPA, porte parole des gérants de stations service menace de mener des actions pour faire entendre raison au gouvernement et réviser la loi.
 - * les petits pompistes sont eux aussi, mécontents de voir échapper les ventes de carburants des grandes surfaces aux sanctions de la loi sur les "prix abusivement bas".

Au sujet des *marges de distribution*, les compagnies se plaignent que la liberté des tarifs et la taxation très forte des produits en France donnent au marché français la réputation d'être le marché européen le plus mauvais pour la distribution, en raison de la faiblesse des bénéfices.

Ainsi naît une tension qui ne cessera de s'exprimer à moult occasions entre l'Etat et les compagnies tout au long de notre période d'observation. A partir de 1998, les compagnies font l'objet d'une critique de plus en plus vive sur la base de ces deux constats. Tout d'abord les rapports financiers des compagnies affichent des résultats records en 1997, surtout au moment où la chute du prix du brut s'est accélérée. Par la suite les fluctuations des cours du brut amènent à focaliser l'attention sur la manière dont les cours du brut sont répercutés sur les prix à la pompe. Lors de la baisse du prix du brut en 1998, D.Migaud, rapporteur du budget va raviver ce fameux problème de fixation des prix. Malgré une baisse de 27% des cours du brut, il constate que le prix de vente des super sans plomb restent inchangés, alors que par le passé, quand le prix du brut avait augmenté, les compagnies n'avaient jamais manqué de répercuter la hausse. Les délais pour répercuter la hausse sur les prix à la pompe sont plus brefs que quand le cours du brut baisse. D.Migaud juge opaque la fixation des prix par les compagnies et soupçonne une entente entre compagnies pour éviter une bagarre meurtrière sur le prix de l'essence. C'est l'occasion pour le gouvernement de procéder à des enquêtes sur le comportement des compagnies et les convoquer à plusieurs reprises pour leur demander de répercuter dans leurs tarifs les baisses de brut aussi vite qu'ils le font pour les hausses : ces demandes n'auront pas grand succès. Lors de la flambée des prix qui s'amorce en 1999 et se poursuit en 2000, le gouvernement va se retourner une fois encore contre les compagnies et exercer diverses pressions pour leur faire baisser les prix à la pompe. D'autres acteurs du côté de la demande se mettent aussi à suspecter les compagnies pour les mêmes raisons : les journalistes du Figaro, du Canard Enchaîné et du Monde, pour lesquels les gros gagnants sont les raffineurs et les distributeurs qui ont gonflé leurs marges, ainsi que M.J. Nicoli de l'Union Fédérale des Consommateurs.

Les compagnies ne sont pas d'accord et se justifient sur ces divers points :

- *la politique fiscale* : ces résultats s'expliquent par la hausse des marges du raffinage de 22% en un an. Les compagnies ont compensé la baisse du prix du brut en augmentant le prix du raffinage. A son tour le PDG de Total Fina critique l'attitude du gouvernement à son égard. Pour lui, le problème en France est la difficulté d'avoir un minimum de continuité fiscale. On ne peut à la fois se féliciter d'avoir un pétrolier français capable de faire jeu égal avec les plus grands concurrents internationaux et dans le même temps, s'émouvoir qu'il gagne trop d'argent alors que proportionnellement, il n'en gagne pas plus que les autres.
- *la fixation des prix* : l'UFIP se montre sereine car les prix à la pompe n'ont pas augmenté en proportion de ceux du brut. Au sujet du délai de répercussion des prix à la pompe, elle explique que les compagnies ont des stocks et les écoulent aux prix auxquels elles les ont achetés. Donc une baisse des prix se répercute avec décalage relativement important, qui fait que généralement on ne la perçoit pas. Elle considère que ce décalage à la pompe est habituel et devrait se réduire à terme.
- *le marché international* : Shell France n'est pas d'accord avec la demande du gouvernement. La baisse ne peut être automatique car le marché de l'essence est plus tendu que celui du brut (stocks au plus bas niveau) et est soumis aux fluctuations monétaires.
- *la concurrence dans la distribution* : pour le PDG de BP France, le problème vient de la grande distribution qui contrôle la moitié du marché qui est le plus concurrentiel d'Europe.

Pour finir, les compagnies rappellent que l'essence est un des produits les plus taxés en France. Avant d'accuser, il serait légitime que l'Etat fasse un geste le premier, en diminuant ses taxes. Ainsi elles rappellent à l'Etat ses propres responsabilités dans une situation aussi tendue.

Avec le projet de budget 2001, le gouvernement a le dernier mot, en exerçant une forte pression qui consiste à prévoir sur les compagnies un prélèvement exceptionnel de 20% sur la provision pour hausse des prix qui est une disposition en vigueur depuis des années en faveur des pétroliers. Les compagnies sont mécontentes car elles devraient verser 3,5 milliards de plus à l'Etat sans pouvoir être certaines que cette ponction reste exceptionnelle. Les compagnies feront effort pour réduire leur prix, face aux menaces plus fortes de l'Etat. Esso, BP, Shell se déclarent prêts à répercuter la baisse, mais quand elle sera confirmée et ceci en fonction de position des prix chez concurrents. L'UFIP, regroupant les grandes enseignes de la distribution, poussée par le jeu de la concurrence, annonce la répercussion intégrale de la baisse des taxes. Quant à Total, il veut se montrer exemplaire mais a accéléré la baisse pour éviter qu'elle soit occultée par celle prévue pour les taxes.

Les constructeurs automobiles, acteurs dont les intérêts s'opposent :

thèmes	PSA	Renault	autres
politique fiscale			x
écologie	x		x
activité constructeurs	x		
compétitivité constructeurs VP en UE	x	x	
marché national du diesel	x		
marché du GPL			x

Tableau 12 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments constructeurs automobiles

Pour les années 1995/1996, l'actualité de la politique porte sur la différence d'augmentation de la TIPP entre les essences et le diesel, qui est importante en 1995 (4 centimes seulement sur le gazole, contre 24 au moins pour les essences) puis effacée en 1996 avec l'augmentation homogène de la TIPP. En 1995 la fiscalité qui épargne le gazole par rapport aux essences se fait à l'avantage de PSA. C'est l'approbation chez PSA, dans la mesure où il est le premier producteur de voitures diesel en France et performant à ce titre sur le marché européen. PSA trouve un soutien chez Madelin, député de l'opposition, qui considère comme nécessaire de maintenir une différence "stable" entre le prix de vente des divers carburants, car dopées par une fiscalité favorable, les ventes de voitures diesel représentent la moitié du marché français

En 1996, avec le relèvement homogène de la TIPP, la situation s'inverse au profit de l'ancien perdant, Renault non spécialisé sur le diesel. Renault se montre favorable à cette nouvelle mesure au titre de :

- *la compétitivité des constructeurs dans l'UE* : il est favorable à une fiscalité calculée en fonction de l'impact sur l'environnement, car il craint une dépendance industrielle excessive à l'égard du diesel. En effet, il redoute l'offensive des constructeurs allemands sur le marché français du diesel grâce aux performances de leur turbo diesel en matière de consommation.
- *l'écologie* : il est plus facile de contrôler la pollution des moteurs à essence que celle des moteurs diesel.

Par contre l'inquiétude naît chez PSA et elle s'alimentera des débats et projets sur la réduction des avantages du gazole, surtout celui de 1998 où D.Voynet veut faire intégrer les priorités environnementales dans la fiscalité à l'achat et l'usage des voitures, y compris les carburants. PSA défend sa cause car le parc diesel est un secteur clé de son développement :

- *marché du diesel* : en tant que leader du marché diesel en France (40%), il déplore le repli des ventes de voitures diesel. Les vendeurs de voitures en effet poussent moins à l'achat diesel pour ne pas se faire reprocher les conséquences de l'augmentation de la fiscalité sur le gazole.
- *écologie* : l'amendement sur le durcissement des normes des carburants incite PSA à aller se battre à Bruxelles pour obtenir des normes de pollution moins strictes sur le diesel. En 1997, lors de la préparation de la loi de finances 1998, il plaide pour le maintien du privilège fiscal sur le gazole, en déclarant que le gazole sera à l'avenir moins polluant que l'essence et qu'il est plus économe en énergie, surtout grâce aux progrès technologiques sur les moteurs. De leur côté VW et la plupart des constructeurs défendent également le diesel qu'ils considèrent comme la seule technique capable d'abaisser réellement la consommation à laquelle sont directement liées les émissions de CO₂.

PSA trouve cette année là un écho favorable chez les membres du gouvernement : L.Jospin ne peut ajouter aux problèmes des constructeurs en revenant sur une politique jusque là

constante en faveur du diesel. C.Pierret au ministère de l'industrie et J.C.Gayssot à celui des transports plaident dans ce sens. Mais en 1999, avec la nouvelle orientation de la politique fiscale, PSA devient le perdant avec la vente de voitures diesel neuves qui accuse une baisse de 41,8% à 40,1%, leur avantage tarifaire ayant commencé à se réduire. Et l'affaire en reste là pour les constructeurs.

Les particuliers, qui gagnent à la fin :

thèmes	automobilistes	sans plomb	diesélistes	FFAC	ménages	UFC
rendement fiscal				x	x	
niveau fiscalité	x	x		x		
profit des compagnies					x	x
fixation des prix					x	
concurrence distribution					x	x
équité entre acteurs	x			x		
équité entre usagers des carburants		x	x		x	
équité sociale				x	x	x
équité spatiale	x					
intérêt particulier	x			x	x	x

Tableau 13 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments des acteurs de demande : particuliers

Il s'agit là d'acteurs qui apparaissent tardivement sur la scène politique. Au début de la période, les réactions sont rares, à l'exception des automobilistes dont les intérêts s'opposent selon qu'ils utilisent du diesel ou du sans plomb. Ainsi en 1995, tandis que les diésélistes s'estiment s'en être bien tirés avec 4 centimes d'augmentation, les usagers du sans plomb trouvent le traitement inégalitaire entre eux et les diésélistes, et s'estiment mal payés de leurs préoccupations écologistes.

Avec les fluctuations des cours du brut et la flambée des prix à la pompe, la distinction entre usagers "diésélistes" et "sans plomb" disparaît pour former un seul corps, celui des automobilistes ou des ménages mécontents. Ce mécontentement porte sur deux points, l'intérêt particulier et le manque d'équité :

- *l'intérêt particulier* est mis en difficulté par l'alourdissement de la facture de carburant. Pour J.P. Jerabek de l'Automobile club, tout comme pour M.J. Nicoli de l'UFC, ou encore un journaliste de la Tribune, les premiers touchés sont les automobilistes car quel que soit le prix du carburant, ils achètent car ils ont besoin de leur voiture. Selon Gerondeau de la FFAC « la facture carburant du consommateur après la baisse en 1998, croît en 1999 de 16,4% s'il roule au super sans plomb et de 27% s'il roule au gazole cette ponction supplémentaire sur les ménages pourrait les amener à rogner sur la consommation si la confiance des Français qui est à un niveau historique, venait à fléchir ». Un journaliste dans la Tribune déplore que la flambée des prix rogne le pouvoir d'achat des consommateurs, déjà peu avantagés par la faible hausse des salaires et par la hausse des coûts de production de l'industrie automobile qui la répercute sur ses prix de vente. G. Bessay du CNT considère aussi que le pouvoir d'achat des ménages est amputé par la hausse du coût du carburant, qui est non compensée par la suppression de la vignette. Mais cet argument ne fait pas l'unanimité. D'autres acteurs au contraire ne jugent pas la situation des particuliers aussi dramatique. Un journaliste de Libération considère que même si les particuliers sont touchés de plein fouet par hausse, alors que les

professionnels bénéficient de dégrèvements fiscaux, le prix à la pompe n'a pas atteint son record absolu de 1985 (7,58 en 2000 contre 7,73 en francs constants en 1985) et que leur pouvoir d'achat s'est nettement accru, donc le poids du budget voiture a baissé de 8% entre 1990-99 par rapport à 1980-89.

- le manque d'équité est un argument largement avancé :

- *équité entre acteurs* : en 1998, E. Thevenon du Figaro dénonce ce traitement inégalitaire « au jeu de la baisse, chacun a reçu sa part, mais les parts ne sont pas égales: l'Etat a la part du lion, les compagnies regagnent en aval ce qu'elles perdent en amont, le diéséliste gagne 22 cts, le pompiste 1ct puis 5cts en janvier, le consommateur sans plomb, rien du tout ». En 2000, pour M.Kaabi, directeur de recherche à Caisse des Dépôts, ce sont encore les salariés et les ménages qui paient l'essentiel de la facture. La grogne gagne les Français à chaque plein d'essence. Ils commencent à trouver l'addition salée.
- *équité sociale* : pour Gerondeau la hausse du carburant est un problème économique, et plus encore social car elle frappe davantage les catégories les plus modestes qui roulent plus que les ménages aisés et paient les mêmes taxes. Glavany plaide la cause des couches populaires qui sont les plus pénalisées en demandant une baisse de la TIPP.
- *équité spatiale* : un maire de commune rurale s'inquiète de la hausse du prix de l'essence qui risque d'accélérer la désertification du rural. Et pour le journaliste d'Auto Journal, pourquoi la TIPP serait-elle plus supportable pour ceux pour qui la voiture est souvent en province l'unique moyen de transport ?

Comme nous pouvons le constater, il y a peu d'intervention directe des automobilistes. Ce sont d'autres acteurs qui s'expriment le plus souvent en leur nom. Ce n'est que tardivement qu'ils arrivent sur la scène politique en réclamant la baisse de la TIPP, dans la mesure où d'après Gerondeau, l'Etat dispose d'une cagnotte fiscale et où ils jugent les mesures du gouvernement insuffisantes pour répondre à la demande de baisse des prix. Après que l'Etat ait donné satisfaction à divers professionnels, ils attendent à leur tour une baisse significative du prix à la pompe. D'après un sondage SOFRES, en ayant cédé aux routiers, Jospin se voit désormais contraint de poursuivre ses efforts pour la population qui se sent victime de taxes jugées "injustifiées" par 88% des sondés. Des automobilistes dans l'Auto Journal s'indignent « il y aura une baisse pour professionnels et rien pour automobilistes. A quand la manifestation d'automobilistes ? » Ils s'en prennent aussi aux compagnies, en demandant au gouvernement de bloquer les marges des pétroliers. Ils se retournent aussi contre d'autres acteurs dont ils critiquent les comportements. Ce sont ceux de certaines stations qui ont profité du problème de blocage des routiers pour augmenter leurs tarifs. Ce sont ceux des routiers qui se trompent de cibles, en les prenant en otages alors qu'ils sont aussi victimes. Ainsi, en proie à une insatisfaction croissante, ils en viennent peu à peu à passer à l'action.

Il s'agit d'abord de pétitions diverses telles que l'appel national de Gerondeau contre l'augmentation des prix, ou la pétition de FO consommateurs, la mise en place d'un site Internet pour demander au Premier Ministre la baisse de la TIPP. Puis c'est le passage à l'action avec la distribution de tracts par les particuliers aux péages d'autoroutes, l'appel à boycotter les stations services pour obtenir une baisse à la pompe, la sanction électorale en boycottant le référendum de septembre 2000 sur le septennat. Face à toutes ces actions conjuguées avec celles des autres groupes d'acteurs, L. Jospin, soucieux de sa cote de popularité, leur accorde satisfaction avec la baisse de la TIPP qui accompagne la mise en place de la TIPP flottante.

Les témoins de la scène politique, "faiseurs" d'opinion et de politiques :

thèmes	journalistes	experts	représentants d'organismes	partis politiques
rendement fiscal	x			
niveau fiscalité	x	Prudhomme		x
politique fiscale				
harmonisation fiscalité dans UE	x		Bessay (CNT)	
écologie	x	Prudhomme, Orfeuil	Garnier	x
couverture des coûts		B.Dessus, Prudhomme	Garnier, Bessay	
rééquilibrage des modes		Fontan	Garnier	
efficience		Prudhomme, Fontan, Orfeuil	Salini (CNT)	
fourniture d'énergie	x			
marges compagnies	x			
profit des compagnies	x			
fixation des prix	x			
compétitivité routiers en UE	x	Prudhomme		
coûts des routiers				
marges des routiers	x	R.Picht	Salini (CNT)	
équité entre acteurs	x			
équité sociale	x	Picht		
équité spatiale				
intérêt particulier	x		Salini, Bessay (CNT)	

Tableau 14 : Thèmes sur lesquels ont porté les arguments des témoins de la scène politique

Ils interviennent de trois façons : ils commentent les événements, ils expliquent, ils suggèrent des solutions.

Les journalistes

Beaucoup de leurs propos tournent autour du prix du carburant à la pompe. Cette question du prix est abordée sous divers aspects :

- *le niveau de fiscalité.* La France apparaît comme le pays où la fiscalité est la plus lourde d'Europe et l'essence la moins chère, d'après un journaliste du Monde. C'est la fiscalité qui est responsable d'une baisse du prix à la pompe très inférieure à celle du brut en 1998 dit Libération. Les frais de distribution et les taxes représentant 80% du prix final, dit E. Thevenon du Figaro, la baisse du brut ne peut s'appliquer qu'aux 20% restants. Ainsi le poids des taxes est tel que toute diminution du brut n'a qu'une influence réduite sur le prix à la pompe. En 1998, la baisse du pétrole a une telle ampleur qu'elle n'a pu être effacée par la hausse des taxes mais elle a rendu encore plus sensible le poids des taxes qui s'est élevé de 78% en 1997 à 83% du prix de vente. L'automobilistes est considéré comme la vache à lait et l'Etat, les compagnies comme les bénéficiaires.
- *le rendement fiscal :* pour 1995, "TIPP et TVA ajouteront 7 milliards aux caisses de l'Etat", commente le Monde, "l'augmentation de la TIPP a renchéri le litre de 10 centimes, soit une manne pour l'Etat" écrit Libération en 1998.

- *les marges des compagnies* : c'est toujours ce problème de décalage entre mouvements du prix du brut et ceux à la pompe, qui suscite les critiques à plusieurs occasions. En 1998, Libération accuse les pétroliers d'anticiper la hausse des taxes qui rognent leurs marges qui sont moins élevées que dans les autres pays de l'UE. Le Canard Enchaîné critique " bien que le prix de vente de leur production ait baissé, les compagnies pétrolières ont des résultats records" et dénonce les compagnies qui augmentent leurs prix de raffinage (22% en un an) pour compenser le manque à gagner au niveau de la production et boucler les fins de mois de leurs raffineries.
- *la fourniture d'énergie*: ce problème est abordé d'une part pour expliquer la hausse des prix à la pompe. Pour le Figaro, c'est la réduction de l'offre décidée par l'OPEP qui est la cause de la hausse à la pompe. C'est la structure du marché international qui en est la cause d'après une enquête économique dans Auto Journal pour ces diverses raisons :
 - *raisons politiques* : après la domination des multinationales, après 1973, l'OPEP tente de fixer des quotas de production pour maintenir les prix à un niveau élevé,
 - *raisons économiques* : la surconsommation des USA oriente le marché à la hausse, et l'augmentation de la consommation dans l'UE ainsi que l'industrialisation de l'Asie et l'Amérique du Sud assèchent les stocks. A ceci s'ajoute la structure du marché du pétrole où le Brent (1% de la production mondiale) fait loi et, surévalué par l'étroit marché spéculatif, tire trop les prix vers le haut sans rapport avec la réalité des ressources.
- c'est le scepticisme par contre dans l'Humanité : « des hausses nombreuses sont intervenues en France depuis le début 1999. Elles sont présentées comme conséquence de la hausse du brut lié à entente des pays d'OPEP pour réduire l'offre et sortir le brut de braderie de 1997-98, qui entraîne le retour du brut au niveau record de 96. Mais le prix à pompe est beaucoup plus élevé qu'en 1996 ». Ce problème est traité d'autre part sous l'angle de la préservation de l'environnement. Pour G. Dupuy dans Libération « les cours élevés du pétrole représentent le triomphe de l'économie de marché sur ceux qui en sont les meilleurs représentants. Cette situation témoigne de la complexité de l'économie mondiale et de ses fragilités intrinsèques. Le marché rejoint l'écologie en rappelant la nécessité d'économiser l'énergie ».
- *l'écologie* : elle est par ailleurs peu abordée si ce n'est sous l'angle de la pollution liée au diesel dont le Monde se fait le défenseur en déclarant que le diesel a conquis une aura technologique tout en se payant le luxe de donner des leçons en matière d'environnement.

La presse est également sensible aux problèmes de l'équité, qui est traité sous divers angles :

- *les marges des routiers* : la presse se fait plus le défenseur des particuliers que des autres acteurs comme les routiers, dont elle conteste le bien fondé des réclamations, plus volontiers qu'elle ne les appuie. La Tribune déclare ainsi que « les routiers ne subissent pas les effets des particuliers car ils font leurs achats groupés de carburant stocké dans citernes. Ils saisissent le prétexte de la hausse du brut pour faire baisser la fiscalité sur gazole pour rendre leurs coûts d'exploitation plus compétitifs. Par ailleurs comme la TIPP est fixe et que routiers récupèrent la TVA, on ne peut dire que l'Etat s'enrichit plus aujourd'hui qu'hier sur les routiers ».

- *équité entre acteurs* : E. Thevenon du Figaro commente "au jeu de la baisse, chacun a reçu sa part, mais les parts ne sont pas égales. L'Etat a la part du lion, les compagnies regagnent en aval ce qu'elles perdent en amont, le dieseliste gagne 22 cts, le pompiste 1ct puis 5cts en janvier, le consommateur sans plomb, rien du tout". « Seuls les particuliers subissent l'incidence des prix du pétrole sur TVA, car sont captifs de leurs approvisionnements » (La Tribune).
- *intérêt particulier* : Et la Tribune poursuit en déplorant que la flambée des prix rogne le pouvoir d'achat des consommateurs, déjà peu avantagés par faible hausse des salaires et par la hausse des coûts de production de l'industrie qui les répercutent sur leurs prix de vente.
- Les presses écrite et parlée confortent les automobilistes dans l'idée qu'il serait équitable de ne payer que le prix de l'énergie nécessaire pour rouler.

Les experts et les représentants d'organismes

Leur centre d'intérêt est tout différent de ceux de la presse. Ils se focalisent surtout sur les divers aspects de la politique fiscale et très accessoirement sur le sort des partenaires sociaux, si ce n'est R. Picht, sociologue qui aborde la question de l'équité sociale. La crise pétrolière, commente-t-il, a servi de détonateur au mouvement de mécontentement de catégories sociales qui se sentent économiquement et socialement menacées, tels que les petits entrepreneurs, les travailleurs indépendants. Avec l'amélioration de conjoncture macro-économique, ils se sentent exclus du partage des fruits de la croissance. Ce groupe parle beaucoup de politique fiscale soit pour la critiquer, soit pour faire des suggestions sur les points suivants :

- *Le niveau de la fiscalité*: en 1998, R. Prudhomme (professeur d'université) conteste l'idée de l'Etat de réduire l'écart essence-gazole par un relèvement de la TIPP sur le gazole. Pour lui, il est vrai que la différence de prix entre gazole et essence est plus grande en France qu'ailleurs et que cette différence s'explique surtout par la fiscalité plus lourde sur l'essence que sur le gazole et plus marquée en France. Aussi si on veut réduire l'écart essence-gazole au niveau européen, il suffit d'alléger les taxes sur l'essence. On fera coup double : rapprocher la fiscalité du niveau européen et réduire l'écart entre essence et gazole.
- *L'efficacité* : en 1999 l'orientation de la politique fiscale vers un objectif écologique suscite leurs réactions. C'est la désapprobation du système de détaxe au bénéfice des professionnels. Pour R. Prudhomme, ceci vide l'essentiel de la portée de la mesure de rattrapage de la fiscalité entre gazole et essence puisque ce sont ces véhicules non pénalisés qui consomment les 2/3 du gazole. Pour C. Garnier (administrateur France-Nature-Environnement), cette subvention sur le gazole contribue à amplifier la hausse de consommation par le transport routier et met hors jeu la France dans ses engagements de réduction de gaz à effet de serre. Au nom de l'efficacité, Fontan (professeur d'université) s'interroge sur le moyen de rééquilibrer les modes pour le transport des marchandises. Faut-il favoriser le train plutôt qu'éviter la hausse du prix de transport grâce à l'aide de l'Etat ? Il faut mener une politique de long terme de transfert de la route vers le rail. Il dénonce l'attitude des automobilistes qui songent plus à faire baisser les taxes qu'à réduire leur usage de la voiture. P. Salini du CNT face à la flambée des prix s'interroge aussi sur la solution efficace. Laisser jouer le marché conduit à des effets pervers (hausse des coûts globaux pour transporteurs et pas d'effets sur les comportements des automobilistes qui ne peuvent réduire leurs déplacements) et des conflits. Les Etats ont le choix entre garantir le maintien

des prix dans une fourchette donnée, et garantir un niveau de prix tant que le baril demeure à l'intérieur d'une fourchette (un édreton fiscal consiste à diminuer les taxes quand le cours du brut est élevé, mais à les rétablir de nouveau quand il redescend).

- *La couverture des coûts* : C. Garnier pose le problème de la couverture des coûts, à propos de cette subvention sur le gazole. Avec celle-ci, on laisse se créer une situation anarchique où avec un transport routier beaucoup trop subventionné par l'Etat, on arrive à un déficit de 100 milliards FF/an entre recettes et coûts de la route. Il déplore que l'on n'ait pas su accompagner l'évolution inéluctable du renchérissement du coût de la route. C'est sur ce registre que B. Dessus (CNRS) approuve le relèvement de la TIPP sur le gazole en 1997, car il a pour vertu de créer un signal prix et de parvenir ainsi à la vérité des prix, en ajoutant les externalités de ces activités qui sont généralement supportées par la collectivité.

3.1.2.4. *En conclusion*

Toutes ces réactions mettent en évidence les nombreux écueils auxquels se heurte toute mise en place de la politique fiscale des carburants, de la part de la majorité des acteurs. Il n'est guère d'éléments d'accord entre les groupes d'acteurs. Les avis divergent, comme c'est le cas par exemple du rôle joué par le diesel dans la pollution. Les intérêts sont le plus souvent spécifiques à chacun, voire s'opposent comme on l'a vu avec le relèvement de la TIPP sur le gazole. Les liens sont étroits entre le secteur des transports et les autres acteurs de la demande. La libre circulation des biens et des marchandises peut être remise en cause à tout moment par l'attitude des routiers. Les liens sont également étroits entre le gouvernement et les autres acteurs de l'offre. Cette interdépendance rend particulièrement délicate et complexe une politique qui se veut acceptable. Mais alors comment rendre acceptable une politique aussi impopulaire que la politique fiscale des carburants ?

3.1.3. Le processus d'acceptabilité : mécanismes à l'œuvre entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande

Ce processus d'acceptabilité sera analysé sous deux aspects, celui de la prise en compte des intérêts de la part de demande et celui de l'application effective de la mesure.

3.1.3.1. *La prise en compte des intérêts de la part de demande*

La prise en compte de ces intérêts joue selon plusieurs registres, à savoir : la manière dont la nouvelle mesure est perçue, sa cohérence du point de vue des acteurs de la demande, et le rôle des rapports de force dans cette négociation entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande.

L'influence de la perception de la mesure par les acteurs

L'exemple de la politique fiscale des carburants montre un premier élément que le gouvernement doit prendre en compte dans le choix des mesures, c'est la manière dont celles-ci sont perçues. Le cas de relèvement de la TIPP du gazole illustre bien la différence de perception entre acteurs : il signifie gommage du différentiel gazole/essences pour les compagnies, les constructeurs automobiles et les usagers du diesel/essence, alourdissement de la fiscalité pour les routiers, les divers professionnels, les automobilistes, les ménages. Même préoccupé par l'objectif à poursuivre, il est donc nécessaire que l'Etat ait

pleinement conscience de la manière dont les divers groupes perçoivent ses décisions comme susceptibles de servir ou non leurs intérêts.

Il est souvent reproché à l'Etat de ne pas faire assez d'effort pour satisfaire l'attente des acteurs de la demande, en particulier en 2000 quand les prix à la pompe flambent. Un autre problème est celui de la lisibilité de la mesure qui est indispensable pour qu'elle soit acceptée. Dans la préparation du budget de 2001, le gouvernement manifeste une prise en compte tardive de cette dimension. Rappelons les faits. Le gouvernement considérait lors de l'annonce du plan fiscal en septembre 2000 que la suppression de la vignette pourrait calmer l'opinion et elle n'a pas eu les effets escomptés car elle n'a pas été perçue comme apportant une amélioration de la situation des acteurs de la demande. En revoyant sa copie, L. Jospin hésite à envisager une baisse de fiscalité. Il craint qu'elle ait un effet douteux car une nouvelle hausse du brut ou une éventuelle augmentation des marges des pétroliers pourrait la rendre imperceptible pour les consommateurs. Ce souci de lisibilité auprès de l'opinion se retrouve aussi chez le PDG de Total, en fin 2000, quand il prend l'initiative de baisser le prix à la pompe.

La cohérence de la mesure

Il s'agit d'abord d'une certaine cohérence dans le temps. Or cette politique a subi de nombreux changements dans un laps de temps assez court, qui crée une certaine confusion chez les acteurs de la demande. En 1998 lors du débat de l'Assemblée sur la politique écologique, Guibert dénonce la fiscalité écologique menée jusqu'alors, qui s'est constituée en France sans vision d'ensemble, par adjonctions successives de mesures au coup par coup dont l'efficacité n'a pas crû en proportion de sa croissance financière. C'est au titre de ce manque de cohérence que le relèvement de TIPP sur le gazole a été très mal accueilli par les routiers, dans la mesure où ils l'ont considéré comme étant en contradiction avec l'engagement pris par A. Juppé en 1996 de limiter la hausse du gazole à l'érosion monétaire. Il s'agit aussi d'une cohérence spatiale, car toute politique doit prendre en compte le cadre dans lequel elle s'exerce, cadre qui, dans le cas de la fiscalité sur les carburants, déborde le territoire national. Plusieurs groupes d'acteurs ont souligné la nécessité d'une harmonisation de la fiscalité entre les pays de l'Union Européenne et maintes fois l'ont revendiquée. Pour les routiers par exemple, elle leur paraît indispensable pour assurer leur compétitivité dans des conditions équitables de concurrence.

L'usage du rapport de force

La plus ou moins forte impopularité de la politique fiscale a amené le gouvernement à se confronter avec ses divers partenaires, tant ceux de l'offre que de la demande. Tout va dépendre de la capacité des acteurs à s'organiser pour former un front de coalition, à mener des actions et de la nature du rapport de force et des dangers qu'il représente pour les intérêts de l'Etat : libre circulation pour la bonne marche de l'économie, élection. Pour gérer cette situation le gouvernement a utilisé deux types de stratégies :

- chercher à neutraliser les leaders d'opinion, ceux qui sont capables d'offrir la plus forte résistance à une mesure et qui sont donc les premiers partenaires avec lesquels traiter. A ce titre le plan global de pêche de Glavany n'a pas eu le même effet d'apaisement de l'opinion que le projet d'accord de Gayssot avec les routiers. Sur ce plan du rapport de force, il y a forte inégalité entre les acteurs. Les plus actifs et redoutés, ce sont bien sûr les routiers dont le syndrome de Tarzan est bien plus persuasif que tout autre argument. De plus ils constituent un groupe largement structuré et bien représenté tant du côté des

fédérations patronales avec l'Unotra, TLF, et la FNTR, que du côté salarié avec les divers syndicats. A l'opposé, les automobilistes ont peu d'atouts pour défendre leurs intérêts, dans la mesure où ils sont des individus isolés, représentés éventuellement par les automobiles clubs dont ils contestent d'ailleurs assez vite la vigueur de l'action. Démunis au départ, ils prennent tardivement conscience des moyens en mettre en œuvre : se regrouper pour mener une action commune (mise en place du site Internet, appel à manifestations..), s'allier à des groupes mieux organisés, attirer l'écoute des media dans la mesure où ils les considèrent comme un porte parole efficace, ou encore sanctionner par le vote.

- menacer les opposants dans leurs intérêts pour les amener à céder. Ce fut le cas des compagnies auxquelles le gouvernement a demandé maintes fois de baisser les prix à la pompe. Ces demandes sont restées sans succès malgré la pression des réunions, des divers contrôles de leurs activités, jusqu'à ce que dans le plan fiscal de 2001, le gouvernement prévoie un prélèvement exceptionnel sur les compagnies.

3.1.3.2. Application de la mesure

L'application effective de la mesure doit in fine prendre en compte les marges de manœuvre des acteurs, ainsi que le moment de la mise en œuvre de la mesure. Elle doit s'accompagner d'actions d'information et de sensibilisation de l'opinion publique, surtout quand il s'agit de lier fiscalité sur les carburants et lutte pour l'environnement. Mais cela peut être insuffisant et d'autres aménagements sont nécessaires pour rendre la mesure acceptable au moment de sa mise en œuvre.

Les marges de manœuvre des acteurs

La pression de la politique fiscale a plus ou été fortement ressentie par les acteurs, selon les marges d'action dont ils disposent. Ces marges correspondent au degré de liberté qu'ils ont pour amortir les effets de la mesure ou même y échapper, et elles ont été souvent mises en avant pour justifier le rejet de telle ou telle orientation fiscale.

Prenons l'exemple des routiers dont Christian Sanoyault, secrétaire général de la FNTR Ile-de-France, plaide la cause dans le contexte de la flambée des prix en 2000. " En moins de dix ans, le secteur a connu une véritable révolution culturelle sur le plan social. Au " contrat de progrès " signé en 1994, qui instaurait notamment des baisses de temps de conduite en échange d'allègements de charges, se sont ajoutées d'autres avancées sociales, comme la retraite à cinquante-cinq ans et la revalorisation des barèmes salariaux, obtenues par les grèves des conducteurs en 1996 et 1997. Les 35 heures ont encore alourdi la note cette année pour les plus grosses entreprises. " Nous sommes pris dans un effet de ciseaux, entre une législation sociale qu'il faut financer et des clients qui ne répercutent pas intégralement les hausses des prix. Le rapport de forces est d'autant plus défavorable aux transporteurs que le secteur est constitué majoritairement de très petites entreprises. Près de la moitié d'entre elles comptent moins de 5 salariés et à peine 5 % dépassent les 50 salariés. Résultat : une bonne partie des entreprises n'ont guère de marge de manœuvre pour négocier face à des clients qui rechignent d'autant plus à répercuter la hausse des coûts du transport qu'ils trouvent toujours quelques sous-traitants pour accepter leurs conditions sans discuter les prix. Aujourd'hui cette fuite en avant n'est plus possible", explique-t-il. La libéralisation totale du transport routier en Europe, en juillet 1998, a compliqué un peu plus la tâche des entreprises, dans la mesure où elle ne s'est pas

accompagnée d'une harmonisation sociale, notamment en matière de temps de travail...Le différentiel avec les pays de l'Est est encore plus important. Un chauffeur routier y coûte en moyenne, charges comprises, 4.500 francs contre plus de 18.000 francs en France !" Il semble toutefois que le gouvernement ait tenu compte des marges d'action des routiers pour leur faire des concessions propres à préserver leur compétitivité, qui pour lui-même est un enjeu économique important.

Le moment où la mesure est implantée

Les marges de manœuvre de chacun, comme nous le constatons, varient selon le contexte et une mesure peut être plus ou moins acceptable selon ce contexte. Le relèvement de TIPP sur tous les carburants est accepté sans gros problème en 1996 alors qu'il est massivement rejeté en 2000, bien qu'il soit à peu près de même amplitude. En 2000, cette hausse passe plus mal avec la flambée des cours du brut (1999-2000) en raison d'une interaction entre les contraintes de mesures fiscales et celles de la conjoncture internationale. Ce constat soulève le problème du moment pertinent pour faire passer une mesure. En 1997, le cas du programme de rattrapage gazole/essence montre bien l'importance que revêt désormais ce problème auprès des membres du gouvernement, sous la pression des engagements internationaux (accords de Kyoto). Bien que d'accord sur ce principe, un débat a eu lieu sur la question : faut-il procéder immédiatement ou non, compte tenu des enjeux conflictuels qui s'étaient révélés précédemment ?

- pour l'opportunité politique de procéder immédiatement il y a L. Jospin, D. Voynet et le ministre du budget, car selon eux, il ne faut pas attendre les décisions de l'Union Européenne sur l'écotaxe car elles ne sont pas pour demain. Pour L.Jospin, par ailleurs, l'acceptabilité de cette mesure pourrait être promue par l'actualité, une récente vague de pollution dans les grandes agglomérations a ramené sur la scène la lancinante question du gazole et la pression des écologistes en faveur d'une lutte contre la pollution.
- contre l'application immédiate, s'expriment C. Pierret et J.C. Gayssot qui souhaitent prendre le temps pour ne pas compromettre la démarche générale par un affrontement uniquement sur le gazole.

C'est aussi la prise en compte du contexte qui amène en 1998 R. Prudhomme à désapprouver l'augmentation de la fiscalité du gazole, bien qu'il soit d'accord sur le principe d'une fiscalité écologique. L'augmentation de fiscalité sur le gazole menace la compétitivité du secteur transport dans l'Union Européenne. Elle n'est pas opportune, à un moment où beaucoup de sociétés de transport qui sont en situation difficile et qui seront bientôt surtaxées, vont devoir affronter la concurrence des autres pays.

L'information ou la sensibilisation de l'opinion

La politique fiscale a varié de façon sensible au cours de la période d'observation, en passant volontiers d'un objectif à un autre. Ces changements se sont faits sans chercher à informer les acteurs de la demande ou à les sensibiliser aux problèmes qui nécessitent de prendre certaines mesures en faveur de la protection de l'environnement par exemple. Dans un contexte global de sensibilisation à l'environnement, il est nécessaire de tenir compte du fait que l'opinion publique est traversée par des mouvements d'idées contradictoires entre intérêt collectif et intérêt individuel. Il est utile alors de faire comprendre au public que les atteintes à l'environnement nécessitent entre autres d'agir sur les consommations, ce qui en clair est l'affaire de tous les types d'usagers. Ce souci d'informer, de faire prendre conscience des problèmes par l'opinion publique, n'apparaît

qu'exceptionnellement, non dans les faits mais dans les suggestions faites par quelques acteurs auprès du gouvernement. Ainsi lors du relèvement de la TIPP sur le gazole, le PDG de Total estime que pour faciliter l'acceptation de cette surtaxation du gazole, il est nécessaire d'annoncer clairement un programme pour faciliter l'adaptation des consommateurs mais aussi les décisions d'investissement. Abordant le problème de rééquilibrage des modes dans une optique écologique, J. Fontan, professeur d'université à Toulouse considère que si l'on veut éviter des blocages divers de la part du public, il faut l'informer sur les avantages et les inconvénients des modes pour qu'il choisisse en connaissance de cause, sachant que les évolutions seront lentes.

Ainsi la politique fiscale a souvent été perçue seulement comme une ponction d'argent au bénéfice de l'Etat, une manière d'alimenter la cassette de l'Etat. Il y a donc lieu d'informer à la fois sur l'usage des fonds prélevés, sur l'objectif poursuivi par telle ou telle politique, pour justifier auprès des acteurs le bien fondé d'une mesure peu populaire. La forte divergence des points de vue sur la pollution due au gazole montre bien à quel point l'opinion est mal préparée à accepter le gazole comme cible d'un alourdissement de la fiscalité et a contrario l'utilité d'un débat préalable avec les divers acteurs de l'offre et de la demande avant toute prise de mesure.

Les aménagements dans l'application de la mesure

Le problème ne se pose pas quand il y a convergence entre les intérêts de l'Etat et ceux de groupes d'acteurs. Ainsi le relèvement de la TIPP sur le gazole est spontanément accepté par Renault, par les compagnies car il favorise la compétitivité de l'un et réduit des difficultés de raffinage pour l'autre. Mais quand il n'y a pas convergence, que faire ? La mesure peut être rendue acceptable grâce à un certain nombre d'assouplissements portant sur divers registres.

- donner l'impression que les intérêts de tel ou tel groupe sont pris en compte par le gouvernement en faisant un geste en son intention. C'est ce qu'a fait le gouvernement en 1997 quand il a relevé la TIPP sur le gazole, signe envoyé à la composante verte de la majorité dans la mesure où il symbolise un premier acte de volonté politique de lutte contre la pollution.
- aménager la mesure avec une hausse raisonnable (Balladur en 1995) ou prévoir le rattrapage progressif gazole/essence par paliers sur une certaine durée
- neutraliser l'impact d'une mesure, en donnant des compensations à tel ou tel groupe, (routiers ou pêcheurs). Cependant il faut prendre garde aux limites de liberté d'action dont dispose le gouvernement en ce domaine. Ces limites sont imposées par l'aspiration à l'équité de la part des acteurs. Les manifestations de l'été 2000 montrent à quel point l'opinion est sensible à la différence de traitement et s'est fortement mobilisée pour obtenir des avantages que d'autres avaient obtenu avant eux. Le gouvernement choisit alors délibérément de ne pas faire figurer aussitôt des mesures trop spécifiques qui pourraient « polluer le dispositif d'ensemble ».

3.2. L'introduction du stationnement payant à Lyon

Si la plupart des villes françaises ont aujourd'hui adopté le stationnement payant, il faut souligner que son introduction et les options retenues pour sa gestion émanent de décisions

locales. Les marges de manœuvre disponibles se différencient ainsi de celles en œuvre dans la problématique du prix des carburants.

Pour étudier les réactions suscitées par l'introduction et l'extension du stationnement payant, nous avons retenu l'exemple de la ville de Lyon, le stationnement payant y ayant été institué à partir de 1970.

Comme nombre de grandes villes françaises, Lyon est caractérisée par une grande diversité de formes d'urbanisation dont certaines antérieures à l'ère de l'automobile. Au sein d'une aire urbaine de 1.600.000 habitants (au recensement de 1999), Lyon, la ville centre, comprend 445.000 habitants. Cette variété transparaît d'abord dans les différences de densité d'habitat avec une densité de 17.000 hab/km² (en 1995) dans l'hypercentre, qui comprend la partie la plus dense de la presqu'île (1er arrondissement avec les pentes de la Croix-Rousse, une partie du 2ème arrondissement) et le 6ème arrondissement avec le centre des affaires de la Part-Dieu. Cette densité tombe à moins de 7.000 hab/km² dans le reste du centre de l'agglomération (autres arrondissements de Lyon, Villeurbanne et Caluire) puis à moins de 3.000 hab/km² dans la première couronne de banlieue.

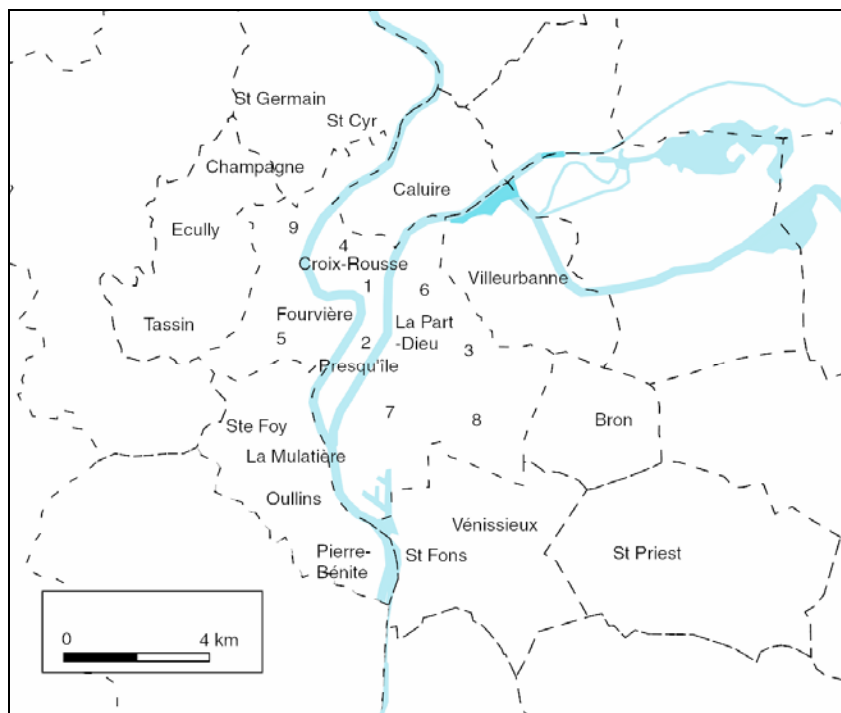


Figure 2 : carte de Lyon (arrondissements et principaux quartiers) et principales communes de banlieue⁵

Cette variété transparaît également dans la coexistence de quartiers d'habitat récent disposant d'emplacements de stationnement privés (dans les 3ème et 6ème arrondissements par exemple) et de quartiers d'habitat ancien qui n'en disposent pas et dont les rues étroites rendent également difficile la mise en place du stationnement payant

⁵ Les limites de zones (en pointillés) correspondent à un zonage d'étude transport. Ces zones correspondent soit à une commune, soit à un regroupement de communes. Le détail du découpage est occulté à l'intérieur de Lyon.

sur voirie (1^{er} et 4^{ème} arrondissements, quartier du Vieux-Lyon au pied de la colline de Fourvière en bord de Saône dans le 5^{ème} arrondissement). Cette diversité s'exprime aussi par des reliefs particuliers (en pente par exemple pour une partie du 1^{er} arrondissement appelé communément les Pentes de la Croix-Rousse) auxquels les techniques de construction habituelles pour les parcs de stationnement hors voirie sont inadaptées.

Ces formes urbaines ont été confrontées, comme partout ailleurs, à une forte montée de la motorisation des ménages, aussi bien au centre qu'en périphérie. En même temps que la population stagnait entre 1975 et 1982 puis croissait légèrement (+ 6%) entre 1990 et 1999 dans le centre de l'agglomération, le nombre de voitures rapporté à la population de 18 ans et plus croissait quant à lui fortement dans l'hypercentre (de 384 à 551 voitures pour 1000 adultes entre l'enquête ménage de 1976 et celle de 1995, soit + 43%). Ce même ratio a cru de 32% dans le reste du centre de l'agglomération et de moindre manière dans le reste de l'agglomération, même si le niveau de motorisation est plus élevé en banlieue (de l'ordre de 600 à 800 voitures pour 1000 adultes en 1995), mais variable selon le niveau de richesse de ces zones (cf. Raux et alii, 1997).

Enfin ce phénomène de motorisation se double d'un processus de dissociation croissante entre lieux d'emploi et lieux de résidence des actifs. Comme le montrent Andan et Tabourin (1998), si à Lyon l'emploi industriel s'éloigne assez fortement du centre, d'autres activités s'en écartent à faible distance et surtout les services de haut niveau ont tendance au contraire à se concentrer davantage dans l'hyper-centre. Cette localisation hyper-centrale des activités de services est à l'origine d'une importante circulation en direction du centre (Presqu'île et quartier de la Part-Dieu) et surtout de demandes concurrentes pour des espaces de stationnement rares entre actifs automobilistes venant travailler dans ces zones denses et résidents y parquant leur voiture.

Si l'on considère uniquement l'hypercentre, la seule zone où le stationnement payant apparaît significatif dans les pratiques des navetteurs domicile-travail, en 1995 sur les 71.000 déplacements en voiture à destination de cette zone, 40% des automobilistes déclaraient ne pas payer, un tiers bénéficiaient d'un parc entreprise, et 18% payaient leur stationnement. On peut donc considérer que les deux-tiers des navetteurs automobilistes sont en concurrence potentielle avec les résidents pour les emplacements de stationnement.

La diversité de l'offre de stationnement à Lyon, avec les emplacements payants ou gratuits sur voirie, de nombreux parcs de stationnement hors voirie répartis dans plusieurs quartiers, et les différentes dates d'introduction du stationnement payant dans ces derniers, nous ont semblé un terrain adapté pour faire apparaître l'essentiel des réactions et des positionnements des différents acteurs face à la question du stationnement payant.

Enfin, ce choix s'explique également dans la perspective de l'étude empirique sur le péage urbain que nous envisageons de mener sur Lyon, eu égard en particulier à l'expérience du périphérique nord de Lyon. Etudier l'introduction du stationnement payant à Lyon, nous donne ainsi une meilleure connaissance de la politique des transports passée et présente de cette ville, ce qui nous aidera dans la perspective de la seconde étape.

Pour étudier les réactions suscitées par l'introduction du stationnement payant nous nous sommes appuyés sur des articles de presse en faisant l'hypothèse qu'ils reflètent les débats publics et les problématiques sous-jacentes qui ont fait l'actualité du stationnement payant.

Compte tenu de l'ancienneté du stationnement à Lyon, nous avons étudié la presse depuis la fin des années 60 jusqu'au début de l'année 2001. Cette presse regroupe des quotidiens locaux (Le Progrès de Lyon, Lyon Figaro) et également des quotidiens nationaux (Le Monde, Le Figaro). L'étendue de la période étudiée, associée à des contraintes matérielles

sur la disponibilité de ces sources, nous ont toutefois conduit à retenir un nombre de quotidiens moins important que celui utilisé pour la question du prix des carburants. D'autre part, il paraît clair que la période retenue aboutit à des années plus ou moins fournies en événements sur le stationnement payant à Lyon.

Toutefois, malgré ces limites nous pensons qu'il est possible de faire émerger les facteurs qui sont intervenus dans l'acceptabilité du stationnement payant à Lyon.

Pour parvenir à cet objectif, dans une première partie nous donnerons un cadre général de la problématique de la régulation du stationnement, l'émergence historique du corpus législatif et réglementaire de la régulation du stationnement au plan national, puis montrerons quels en sont les acteurs à Lyon. Ensuite nous analyserons la dynamique de la régulation du stationnement à Lyon à travers une analyse chronologique de son introduction et son extension. Enfin dans la troisième partie nous mettrons en évidence les processus d'acceptabilité à l'œuvre dans la régulation du stationnement.

3.2.1. La régulation du stationnement : émergence et acteurs

La question du stationnement est complexe car elle est le reflet d'un conflit pour différents usages d'un même espace public rare : cet espace est rare car le plus souvent confiné dans des zones urbaines denses et il doit servir à la fois à la circulation des personnes et des biens tout en autorisant le stationnement des véhicules. Nous montrerons dans une première partie comment ce conflit récurrent a façonné l'émergence historique du corpus réglementaire et législatif de la régulation du stationnement. Nous résumerons dans une deuxième partie la panoplie des instruments de régulation dont dispose la puissance publique aujourd'hui. Enfin nous présenterons les acteurs de l'offre et de la demande de stationnement à Lyon ainsi que les liens qu'ils entretiennent.

3.2.1.1. *L'émergence historique de la régulation du stationnement*

Dès l'Antiquité et sans cesse depuis lors le stationnement sur la voie publique a été tenu pour un mal. Si d'une façon générale l'hostilité au véhicule immobile sur la chaussée invoque l'argument de l'obstacle à la circulation, les motifs d'intervention du pouvoir ont évolué. Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle les mesures édictées à l'encontre du stationnement sur la voie publique s'appuyaient sur deux points : en premier lieu, l'entrave à la circulation due au fait que l'énormité des rues, en général, était telle qu'un véhicule immobile suffisait souvent à interdire le passage à un autre ; en second lieu, le stationnement d'un véhicule à traction animale posait un problème de sécurité publique en l'absence éventuelle du conducteur de l'attelage. Si la disparition de l'animal et les dispositions de sécurité des véhicules mécaniques ont écarté l'ancien motif de danger, un autre facteur est apparu : la durée accrue, voire illimitée, du stationnement. Enfin, à la gêne pour la circulation est venu s'ajouter l'obstacle à la desserte du riverain, l'usager ayant la faculté de stationner devant la maison d'autrui, d'où l'inévitable adaptation des règlements.

Une approche historique nous permet alors de mieux comprendre comment la régulation du stationnement se met en place. Si celle-ci se construit sur la base du triptyque réglementation-tarification-contrôle, l'utilisation de ces trois instruments ne se fait toutefois ni de manière linéaire ni en proportion constante.

Différentes étapes dans la régulation du stationnement peuvent alors être repérées. Elles soulignent l'adaptabilité d'un outil qui doit faire face aux transformations incessantes de la ville et des moyens de transport au cours des siècles.

Réglementer le stationnement pour libérer la voirie

En France il semble que l'interdiction de stationner soit apparue sous Henri IV, dont l'Edit du 16 décembre 1607, réglant les fonctions et droits du Grand Voyer, précisait l'obligation de laisser les voies libres de « *coches, charrettes, chariots, troncs, pièces de bois et autres choses qui peuvent empêcher ou encombrer ledit libre passage desdites rues* » (Vaté, 1977, p.29). Ainsi avait-on déjà à cette époque le souci d'éviter de perturber la circulation au moment où elle est intense.

La période napoléonienne, n'a pas consacré de développement explicite du stationnement des véhicules. Elle nous a légué seulement l'art 471 du Code Pénal : « *Seront punis d'amende ...ceux qui auront embarrassé la voie publique, en y déposant ou en y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage* » (Vaté, op. cit. p.30).

Le premier texte officiel spécialement consacré au comportement des véhicules sur la voie publique en toutes circonstances a été la loi du 30 mai 1851. Il révèle surtout le souci du législateur d'éviter la dégradation des chaussées à l'époque où, celles-ci étant devenues publiques et sans péage – depuis la Révolution –, leur entretien incombait désormais aux finances publiques.

Les articles 2 et 5 de la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et des messageries publiques stipulent que : « *des règlements d'administrations publiques déterminent : (...) pour les voitures ne servant pas aux transports de personnes (...) les autres mesures de police à observer par le conducteur, notamment en ce qui concerne le stationnement sur les routes* » (art.2) ; « *Toutes contraventions aux règlements rendus en exécution des dispositions (...) de l'art 2 est punie d'une amende de 6 à 10 F et d'un emprisonnement de 1 à 3 jours. En cas de récidive, l'amende pourra être portée à 15F et l'emprisonnement à 6 jours* » (art.5).

L'exclusion du transport de personnes fut certainement une erreur (Vaté, op. cit. p.30), que s'empessa de corriger le décret du 10 août 1852 qui interdit « *de laisser stationner sans nécessité sur la voie publique aucune voiture attelée ou non attelée* ». Ce sont donc bien toutes les voitures qui sont visées par ce texte.

Le législateur de 1852 n'avait pas prévu l'avènement de l'automobile. Le décret du 27 mai 1921, concernant la réglementation de l'usage des voies ouvertes à la circulation publique modifie le texte sans rien changer au principe, en supprimant simplement la référence aux attelages. Par son art 11 « *il est interdit de laisser sans nécessité un véhicule stationner sur la voie publique* ». Le second alinéa proroge le souci du danger hérité de l'époque de la traction animale : « *les conducteurs ne peuvent abandonner leur véhicule avant d'avoir pris les précautions nécessaires pour éviter tout accident* ».

De l'interdiction pure à la redevance

C'est une loi de 1884 qui autorise la possibilité de mettre en place le stationnement payant (L.98-99 de la loi du 5 avril 1884 « *il (le maire) peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi sous réserve qu'il ait été reconnu que cette attribution peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté de commerce, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ponts et quais fluviaux et autres lieux publics, qu'il résulte de cette disposition que le maire peut légalement soumettre au paiement de redevances le stationnement de véhicules le long des trottoirs lorsque ces stationnements excèdent*

l'usage normal du domaine et en raison notamment des exigences de la circulation : que toutefois ce régime ne doit pas avoir pour effet de porter atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à la desserte»)

Les difficultés juridiques n'ont bien sûr pas manqué, d'abord à Paris (Dreifuss, 1995). Finalement en 1931, la puissante Ligue pour la Défense du Commerce Parisien admet l'existence des parcs de stationnement payants à Paris mais avec des emplacements gratuits pour riverains. Elle réserve ainsi aux riverains un traitement différencié.

Le stationnement payant n'apparaît pas comme on pourrait le croire le long des trottoirs, mais sous la forme de parcs publics payants établis en surface sur le domaine public, mais avec des aménagements très succincts.

La légalité du stationnement payant est donc acquise lorsque les difficultés de la circulation le justifient. Le législateur public veut éviter une occupation excédant l'usage normal du domaine public tout en maintenant un droit d'accès réservé pour les riverains.

Favoriser l'accessibilité des voitures au centre-ville : la zone bleue

Dans un contexte de forte augmentation de la motorisation des ménages et le souci d'adapter la ville à l'automobile, des changements importants interviennent dans les années 60.

Instaurée progressivement à partir de 1955 (même si le décret N60-226 et l'arrêté interministériel ne datent que du 29/2/1960), la zone bleue est alors utilisée pour réguler le stationnement en ville en favorisant la rotation des véhicules.

En vertu de leurs pouvoirs généraux de police, les maires peuvent en effet limiter la durée du stationnement (réglementation temporelle) à l'intérieur d'une partie de l'agglomération dite zone bleue (réglementation spatiale) en prévoyant l'obligation pour les conducteurs de véhicules d'apposer un disque destiné à faciliter le contrôle de la limitation de la durée.

Il s'agit d'un stationnement autorisé gratuit mais dont l'autorité municipale a plafonné la durée. Techniquement le disque, apposé par les usagers derrière leur pare-brise, ne peut être tourné qu'une seule fois, et au-delà le véhicule doit être déplacé sous peine d'être sanctionné. C'est donc un outil réglementaire qui sera progressivement abandonné même s'il ne disparaît pas partout complètement. Encore d'actualité dans 20% des villes de plus de 50.000 habitants et encore beaucoup plus utilisé dans les petites villes, il permet aux véhicules munis d'un disque de stationnement de se garer dans une zone déterminée pour une durée maximale de 1h30 à 2h selon les villes.

Même si le système de régulation par la zone bleue connaît des faiblesses (que nous détaillerons plus loin), elle illustre que la réglementation temporelle et spatiale du stationnement sur voirie en vue d'une meilleure accessibilité est à l'époque le choix retenu par l'autorité publique.

Le report de la pression du stationnement sur le domaine privé : l'article 12 du POS

L'immobilisation volontaire des véhicules s'est de tout temps partagée dans l'espace entre voirie publique et l'intérieur des immeubles riverains. La multiplication des automobiles pour transporter les personnes et les biens et la nécessité entre temps d'immobiliser les véhicules ont accentué ce conflit pour l'utilisation de la voie publique. Dans ce contexte et face à la croissance et à la modification de l'habitat urbain, la Loi d'Orientation Foncière de 1967 créait alors le plan d'occupation des sols (P.O.S.). En outre, cette réglementation intervenait sur le domaine privé et non plus uniquement sur le seul domaine public.

Le POS doit «déterminer l'affectation dominante des sols par zone selon les catégories (...) en précisant l'usage principal qui peut en être fait (...). Editer en fonction des situations locales, les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions ». C'est l'article 12 qui définit les normes de stationnement qui doivent être appliquées à toute construction nouvelle. Toute construction, tout aménagement peut se voir imposer la réalisation des aires de stationnement nécessaires.

La loi N76-1285 du 31/12/1976 portant réforme de l'urbanisme franchit le pas en imposant la création d'aires de stationnement appropriées lors de l'édification d'immeubles. Le nombre de places de stationnement obligatoires varie en fonction de la catégorie de l'édifice : à chaque catégorie de bâtiments correspond une norme plancher.

Avec la croissance de l'utilisation de l'automobile, la loi impose désormais une création des emplacements sur le domaine privé.

Pallier l'insuffisance de l'offre : la montée en puissance des acteurs privés

Le stationnement des résidents trouve dans l'article 12 un premier élément de réponse, mais seulement pour les immeubles futurs : cela ne résoud pas l'inadéquation de l'urbanisme existant et du bâti ancien à la demande de leurs résidents et des pendulaires et autres visiteurs. Face à cette demande croissante, l'idée de construire des parcs souterrains émerge dès les années 30 mais le financement public manque (Belli-Riz, 2000). Les premiers parcs sont construits par les collectivités publiques dans les années 50 puis les acteurs privés du BTP s'impliqueront à partir des années 60 et monteront en puissance dans la décennie 80-90.

La circulaire du 15/7/1982 du Ministère de l'Intérieur érige les parcs de stationnement en service public. Les parcs de stationnement sont les emplacements de stationnement situés hors de la voirie publique, soit par aménagement de surface, soit par construction en souterrain ou en élévation. Les conventions de délégation fixent les tarifs maximaux applicables aux usagers des parcs et les indices de révision de ces tarifs. Toute modification tarifaire au-delà de cette limite nécessite une autorisation de la collectivité. La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (L.O.T.I. du 30/12/1982) transpose d'autre part au cas des services publics locaux (région Ile-de-France exclue) les principes de décentralisation et redéfinit les compétences en matière d'homologation ou de fixation des tarifs, tout en maintenant possible l'intervention de l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs généraux en matière de prix.

Réguler la mobilité à travers la tarification modulée du stationnement

La montée en puissance des préoccupations liées à l'environnement, aux encombrements et au financement des transports urbains donne aux politiques de stationnement un nouveau rôle, celui de contribuer à la maîtrise de la circulation des voitures particulières. Ce nouveau rôle se traduit à travers d'une part l'introduction de la modulation tarifaire, notamment à destination des résidents, et d'autre part la mise en cohérence des politiques du stationnement au sein de la politique de déplacements d'agglomération.

La circulaire du 15/7/1982 précitée rappelle que le stationnement payant ne fait pas obstacle à la fixation de tarifs différents pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers dès lors : « *qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (...) commande cette mesure* ».

En outre, le Conseil d'Etat a admis le 28/2/1996 la légalité de tarifs préférentiels pour les résidents, estimant qu'il existe des différences de situation de nature à les justifier.

La question de la maîtrise de la circulation des voitures particulières est posée par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30/12/1996 (n°96-1236) qui institue : « *le droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». Elle rend obligatoire l'instauration d'un Plan de Déplacements Urbains (P.D.U) dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Son but est d'assurer un équilibre durable entre les besoins de mobilité et de facilité d'accès d'une part et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part. Deux objectifs sont alors concomitants : un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie.

Comme outil réglementaire, le PDU vise à « *rendre financièrement plus attractif le stationnement pour les résidents d'un quartier, afin de les inciter à laisser leur véhicule garé près de leur domicile et à emprunter les transports en commun pour se déplacer. A l'inverse on accroît le prix du stationnement pour les non résidents afin de les pousser eux aussi à avoir recours aux transports en commun* ». (CERTU, 1999)

Enfin, en 2000, la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains (S.R.U, loi n°2000-1208 du 13/12/2000) rénove la politique urbaine en alliant pour la première fois les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement, à l'intérieur du périmètre de solidarité que doit être l'agglomération. Dans son volet déplacement, elle renforce la politique de déplacement au service du déplacement durable et étend la portée des PDU : la volonté de favoriser une approche multimodale des déplacements a conduit à élargir les prérogatives de l'autorité organisatrice sur plusieurs plans dont l'organisation du stationnement y compris sur le plan de la politique tarifaire.

La loi précise également que l'action sur l'offre privée de stationnement doit être renforcée, en particulier par la réglementation du stationnement au domicile et au travail.

Dates	Evénements
1851	Loi sur la police du roulage et des messageries publiques qui régit le stationnement sur la voie publique
1884	Loi sur l'organisation municipale qui donne la possibilité de mettre en place du stationnement payant
1930	Arrêt du Conseil d'Etat instituant une taxe de stationnement sur le domaine public
1960	Création officielle de la zone bleue (réglementation temporelle et spatiale du stationnement sur voirie)
1967	Plan d'Occupation des Sols qui régit le stationnement privé
1982	Parcs de stationnement hors voirie institués en service public Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
1996	Le Conseil d'Etat admet la légalité des tarifs préférentiels pour les résidents Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie qui rend obligatoire le Plan de Déplacements Urbains avec une politique de stationnement explicite
2000	Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain : extension des pouvoirs des autorités organisatrices sur le stationnement

Tableau 15 : Quelques dates clés pour le stationnement en France

Après cette présentation du contexte général du stationnement, il convient d'identifier les acteurs qui interviennent dans la définition et la conduite de la politique du stationnement à Lyon.

3.2.1.2. *Les instruments de régulation du stationnement*

Le stationnement en ville tel qu'il apparaît aujourd'hui est l'objet d'une gestion complexe à la fois réglementaire et tarifaire de la part de l'autorité publique. Par le biais de cette gestion le stationnement est marqué dans l'espace (pour un emplacement délimité) et dans le temps (pour une durée délimitée).

En suivant Lichère et al. (2000) on peut définir dans le Tableau 16 huit types différents de stationnement, à partir de critères d'offre (réglementation, prix et stocks) et de critères de demande selon différents motifs : demande résidentielle, travail (domicile-travail sur lieu de travail régulier), autres motifs (comprenant achats et affaires personnelles et professionnelles).

Appellation	Description	Offre (leviers d'action publique)		Demande (types de motifs concernés)		
		stock	usage / rotation	résidentiel	travail	autres
Privé	Garages et parkings en habitat immobilier Propriété ou location en garage (mois, année)	POS taxation		X		
Résidentiel (public)	Public sur voirie Privatif résidentiel en parc public	stock places réservées au résidentiel dans parcs publics permis résidentiels sur voirie	niveau de prix + structure tarifaire	X		
Voirie gratuit	Public, sur voirie	stock places disponibles	durée autorisée + répression	X	X	X
Voirie payant	Public, sur voirie, payant ou en infraction, accès non contrôlé	stock places disponibles	niveau de prix + structure + répression	X	X	X
Parc payant	Public, hors voirie, payant, accès contrôlé, y compris "employeur" payant	stock places disponibles	niveau de prix + structure	X	X	X
Employeur	Hors voirie fourni gratuitement par l'employeur	POS taxation (scénario californien)			X	
Commercial	Hors voirie fourni gratuitement ou remboursé par le commerce	POS taxation				X
Illégal	Stationnement non autorisé	réglementation, aménagement	répression	X	X	X

Source : Lichère et al. 2000

Tableau 16 : Définition des types d'offre de stationnement

Pour réguler le stationnement l'autorité publique va pouvoir mener six grands types d'action :

- la réglementation du stationnement sur la voirie, à travers la délimitation des emplacements et les limitations de durée de stationnement,
- la détermination du stock de place pour chaque type de stationnement,
- les structures tarifaires des différents types de stationnement, en fonction de l'heure de la journée et de la durée du stationnement
- le contrôle et la répression des stationnements illégal et en infraction (non paiement ou dépassement de durée), qui influent sur la rotation réelle des véhicules,
- la taxation des places privées, via les taxes locales,

- la réglementation du POS sur le stationnement, par exemple obligeant à prévoir des emplacements pour les constructions nouvelles.

On retrouve à travers ces variables d'action les paramètres économiques fondamentaux que sont le prix et la quantité offerte d'un bien, ainsi que le marquage spatial propre au stationnement, particulièrement à cause du caractère dérivé de la demande de ce bien : le stationnement dérive de la réalisation d'une activité localisée en un lieu précis et un emplacement de stationnement proche de son lieu de travail n'est substituable à un autre que dans un rayon d'accès (à pied) limité.

Ces actions auront des répercussions sur les conditions d'usage de la voiture particulière (à travers le temps de recherche d'une place disponible, son prix éventuel, la proximité à destination finale et le risque d'amende), ce qui agira sur la concurrence entre les modes.

3.2.1.3. *Les acteurs du stationnement à Lyon*

Comme nous l'avons précisé en introduction, nous avons regroupé les acteurs du stationnement à Lyon en référence à l'existence d'un marché. A la lecture de la presse écrite, nous avons ainsi regroupé d'un côté les acteurs de l'offre de stationnement, et de l'autre ceux de la demande.

Il faut préciser toutefois que certains acteurs ont été repérés non parce qu'ils s'expriment directement dans les journaux mais parce qu'ils sont mentionnés dans les arguments comme étant des acteurs du débat (c'est par exemple le cas des automobilistes).

Les acteurs de l'offre de stationnement à Lyon

La présentation des acteurs de l'offre de stationnement mérite quelques précisions sur le rôle et les marges de manœuvre de ces derniers. Pour y parvenir, il est également nécessaire de revenir sur quelques spécificités propres au cas lyonnais.

En 1970, la société Laurent SA est chargée du stationnement payant sur voirie à Lyon. Elle met en vigueur un système de fiches, emprunté aux pays scandinaves, et remanié plusieurs fois (cf. Encadré 1). D'une gestion peu efficace, notamment à cause de la difficulté du contrôle, ces fiches seront abandonnées en 1972. L'insatisfaction du paiement par fiches pratiqué sur les parcs de stationnement aménagés sur des places publiques, a en effet contribué à l'instauration des parcmètres.

Encadré 1

De 1970 à 1972 : un stationnement payant à l'essai

La fiche de stationnement donne le droit de stationner pendant 1h30 dans la zone géographique déterminée. En aucun cas, un même emplacement ne pourra être occupé au-delà de cette durée, même avec la mise en place d'une 2^{ème} fiche, ceci afin de provoquer une rotation effective des véhicules. Les emplacements payants concernent uniquement les voitures particulières. Les cartes pouvaient s'acheter à l'unité ou en carnet de 10 et certains commerçants pouvaient les distribuer gratuitement. Il existait des cartes de 1h30 de stationnement pour 1,5 francs. La mise en place de ce système s'est réalisée en trois étapes. Dans la première étape, 445 places (soit ¼ de la zone bleue) sont concernées par l'utilisation des cartes de stationnement. Elles sont situées sur les places publiques et non sur la voirie. Dans la 2^{ème} phase, qui débute le 1^{er} novembre 1970, apparaissent 500 places

supplémentaires sur un long terre-plein central. Dans la 3^{ème} phase, le 1^{er} décembre, c'est encore 450 places qui sont rajoutées.

Il semble, sous toute réserve faute d'informations précises à ce sujet, que le contrôle était au départ effectué par des volontaires (des retraités) qui apposaient des « papillons » sur les pare-brises des véhicules en cas d'infraction. Les automobilistes devaient alors payer l'amende auprès des percepteurs qui contrôlaient tout un quartier. Le montant de l'amende était déterminé par arrêté municipal et non défini à l'échelle nationale comme aujourd'hui. Ce serait ainsi la faiblesse du contrôle, effectué par des volontaires, ainsi que la non affectation des recettes, qui expliqueraient les difficultés rencontrées par ce système.

En outre, la non affectation des recettes du stationnement payant dans le budget des communes était un obstacle à une gestion souple et optimale de son exploitation : il fallait en effet investir dans les équipements de collecte (parcmètres, horodateurs) et rémunérer un personnel adhoc pour la collecte des recettes. Il fallait également satisfaire la demande croissante de places de stationnement et donc trouver un cadre juridique et institutionnel pour financer la nouvelle offre. C'est ce qui incitera par la suite les collectivités locales (Ville de Lyon, Communauté Urbaine⁶ et Conseil Général) à créer en 1969 une société anonyme d'économie mixte pour l'exploitation du stationnement payant sur voirie, ainsi que l'étude, la construction et l'exploitation des parcs de stationnement, Lyon Parc Auto (LPA). LPA deviendra un acteur central de l'offre de stationnement payant à Lyon.

La première convention d'exploitation du stationnement payant sur voirie date de 1972 et concernait des emplacements en Presqu'Ile. Avec la mise en place du nouveau plan de circulation, le stationnement payant a été étendu en 1974 à certains secteurs de la rive gauche et la gestion technique en a été assurée par LPA.

LPA est détenue à 61,84% par les collectivités locales (30,69% Grand Lyon⁷, 21,63% Ville de Lyon, 9,52% Département du Rhône) et 38,16% par d'autres actionnaires (dont 21,98% par la CDC, et le reste par différentes banques).

LPA intervient aujourd'hui essentiellement à deux niveaux :

- LPA est concessionnaire de l'exploitation du stationnement payant sur voirie pour le compte de la Ville de Lyon. A ce titre elle collecte pour le compte de la ville de Lyon les redevances du stationnement payant de surface sur voirie qui sont reversées à la trésorerie municipale. LPA assure à ses frais la pose, l'entretien des horodateurs et la collecte des redevances, fonctions pour lesquelles elle est rémunérée forfaitairement par la ville de Lyon (11 MF en 2000). La police municipale reste en revanche chargée du contrôle et de la répression.
- LPA est également concessionnaire du service public de parc de stationnement hors voirie pour le compte de la Communauté Urbaine. LPA assure la construction de la quasi-totalité des parkings hors voirie mais également leur exploitation contrairement à la plupart des villes françaises qui ont confié la construction et l'exploitation des parkings à des sociétés privées. Comme pour toute concession de service public, les bâtiments sont la propriété du concédant, c'est-à-dire la communauté urbaine.

⁶ La Communauté Urbaine de Lyon (COURLY) a elle-même été créée en 1969.

⁷ Autre nom de la Communauté Urbaine de Lyon

LPA a également un rôle de prestataire de services pour les communes voisines de Caluire (1985), Tassin (1989), Oullins (1987), Saint-Fons (1984), Ecully (1985), Sainte-Foy (1987) pour lesquelles elle assure la collecte des horodateurs et le reversement de l'intégralité de la recette au comptable public.

Ce double rôle de LPA est à l'origine d'ambiguïtés dans ses relations avec les collectivités locales, tandis que la législation a évolué.

Jusqu'à ces dernières années LPA utilisait les produits des redevances de stationnement sur voirie pour financer la construction et l'exploitation des parcs de stationnement. Parmi ces parcs certains relevaient de la Ville de Lyon, d'autres de la Communauté Urbaine. Or comme l'a souligné la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRCRA, 1998) le stationnement payant sur voirie est une compétence communale tandis que le service public de parc de stationnement est une compétence communautaire. En effet, les dispositions réglementaires concernant le transfert des compétences aux communautés urbaines en matière de parcs de stationnement sont contenues dans la loi du 31/12/66 relative à la création des communautés urbaines, ainsi que dans la circulaire d'application n°68-427 du 18/9/68. Normalement, ainsi que l'indique la Chambre Régionale des Comptes, les tarifs doivent être fixés par les assemblées délibérantes des collectivités locales concernées. De part son rôle historique LPA a été amenée à conseiller les collectivités dans leurs politiques tarifaires.

L'ensemble des parcs devraient donc passer progressivement sous contrôle communautaire, tandis que les sommes perçues par LPA au titre de l'exploitation du stationnement payant sur voirie sont une simple rémunération du service d'exploitation pour le compte de la ville de Lyon.

En outre, la péréquation financière assurée entre parcs rentables et non rentables a vocation à disparaître, suivant en cela la directive européenne « travaux publics » : chaque opération de création de parc devrait désormais faire l'objet d'un appel d'offre européen et donc être financièrement autonome, quitte pour le concédant à expliciter la subvention qu'il entend verser.

En résumé, les parcs de stationnement hors voirie dépendent de la Communauté Urbaine qui décide de leur construction, lance une procédure d'appel d'offre pour la délégation de service public, fixe les tarifs maximum et leur mode de révision, et définit les modalités d'exploitation. LPA n'est plus désormais qu'un exploitant soumis à concurrence pour les futurs appels d'offre.

Si la Communauté Urbaine de Lyon est compétente en matière de voirie et de signalisation, le maire conserve toutefois ses pouvoirs de police en matière de circulation. La Communauté Urbaine devra donc demander aux maires de prendre les arrêtés nécessaires et toute création de parc de stationnement sur la voie publique par la Communauté Urbaine implique la concertation avec le maire.

Outre les parcs exploités par LPA, il existe aussi à Lyon une offre privée de parcs accessibles au public (3.000 places en 1996).

Soulignons enfin que l'économie des parcs de stationnement est directement dépendante de la politique suivie en matière de stationnement sur voirie, à savoir le stock de places disponibles, le niveau des tarifs et le contrôle et la sanction effectifs. Le niveau de la fraude au stationnement sur voirie qui en découle est un paramètre fondamental pour les gestionnaires de parcs de stationnement. A l'opposé, dans ces derniers, la fraude est quasi-inexistante étant donné le mode de contrôle en entrée et sortie de parc.

Pour ce qui concerne le stationnement payant sur voirie, sa politique et sa réglementation dépendent du maire de la commune concernée, ici principalement la Ville de Lyon. Dans le cadre de son pouvoir de police, le maire exerce ses attributions judiciaires : il reçoit les plaintes, constate les infractions, dresse les contraventions (via l'intervention de la police municipale).

Nom du parc	Arrdt	Année de mise en service	Capacité au 30/12/00	Commentaire
Parc Saint Jean	5ème	1965	1048	Exploité par LPA depuis le 1/02/1973
Parc la Halle	3ème	1970	482	
Parc Saint Antoine	2ème	1971	815	
Parc des Cordeliers	2ème	1971	917	Extension de 140 places réalisée en 1990
Parc Part-Dieu Centre Commercial	3ème	1975	3193	
Parc Perrache	2ème	1976	944	
Parc Hôtel de Ville	1er	1980	215	
Parc Villette	3ème	1984	730	
Parc Antonin Poncet	2ème	1988	706	
Parc Bourse	2ème	1992	569	Parc réservé exclusivement aux abonnés
Parc République	2ème	1993	861	
Parc Terreaux	1er	1994	729	
Parc Célestins	2ème	1994	413	
Parc Croix Rousse	4ème	1994	337	
Parc Bonnel Servient	3ème	1995	773	Connu aussi sous le nom de « Parc du Palais de Justice »
Parc Gare Part-Dieu	3ème	1995	1696	Extension de 600 places mises en service en décembre 2000
Parc Berthelot	7ème	1995	351	
Parc Saint Just	5ème	2000	67	Parc réservé exclusivement aux habitants abonnés
Parcs "minutes" gare Part-Dieu	3ème	2001	200	120 places, place de Francfort (entre les rues Flandrin et Villette) 80 places, à l'angle des rues Pompidou et Vivier Merle
Parc Vendôme	6ème	2001	162	Parc réservé exclusivement aux habitants abonnés

Source : Lyon Parc Auto, communication personnelle, janvier 2002

Tableau 17 : Liste des parcs gérés par Lyon Parc Auto

D'autre part, à la suite de l'article 12 de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 qui rend obligatoire la réalisation d'aires de stationnement lors de l'édification d'immeubles, les promoteurs immobiliers produisent également une offre privée de stationnement payant importante. De même, en fournissant elles aussi des parcs de stationnement à leur clientèle, les grandes surfaces de périphérie interviennent dans le débat, d'autant plus que ces emplacements sont gratuits par opposition à ceux du centre ville.

L'agglomération lyonnaise se caractérise également par l'existence de parcs-relais TCL (le service public de transports en commun de l'agglomération lyonnaise), réalisés à proximité de stations de métro et conçus pour inciter les automobilistes à utiliser les transports en commun. C'est le SYTRAL (SYndicat des Transports du Rhône et de l'Agglomération Lyonnaise), l'autorité organisatrice des transports urbains de l'agglomération, qui décide la création des parcs-relais, lesquels sont gérés par l'opérateur des transports publics, à savoir la SLTC. Avec les 2.600 places offertes (en 1999) SYTRAL apparaît ainsi comme un deuxième acteur important de l'offre de stationnement à côté de LPA.

De par leur fonction, ces parcs sont situés aux extrémités du réseau lourd de transports en commun, donc à l'écart de l'hypercentre. Leur localisation est le reflet d'une politique de régulation de l'usage de l'automobile à l'échelle de l'agglomération et non seulement de problèmes d'accessibilité locale en voiture : néanmoins certains d'entre eux peuvent se trouver en situation de conflit local avec des demandes de stationnement autres que celles des usagers des transports collectifs.

Côté tarification, le parti pris du SYTRAL est de n'imposer aucun surcoût aux usagers de ces parcs, réservés à la clientèle des TCL. Dans les parcs situés dans des zones où la pression du stationnement est forte (ce sont pour l'essentiel des parcs en ouvrage, soit 1.900 places) l'accès est contrôlé. Ce n'est pas le cas pour les parcs en surface (700 places), qui pour la plupart ne sont pas soumis à la pression d'une demande de stationnement concurrente (CERTU, 2000).

nom	date	Nbre places	connexion
Laurent Bonnevey	1978	300 places en surface (origine) puis 680 places en 1995	Terminus est de la ligne A du métro
Gorge de Loup	1991	300 places en surface (origine) puis 680 places fin 1998 auxquelles on ajoute 150 places en extérieur	Terminus ouest initial de la ligne D du métro
Gare de Vaise	1997	536 places à l'origine auxquelles on a ajouté 300 places en surface à l'extérieur	Nouveau terminus ouest de la ligne D du métro
Vénissieux	1992	200 places	Terminus est de la ligne D du métro
Caluire et Cuire	Années 90	80 places réservés aux seuls abonnés	Terminus ligne de métro C
Mermoz Pinel	Années 90	140 places	Métro ligne D (station de

			métro du même nom située à la limite Lyon- Bron)
Parilly	Années 90	300 places	Métro ligne D (station Parilly)
Stade de Gerland	2000	450 places	Terminus ligne B du métro
Porte des Alpes	2001	400 places	Terminus ligne de tramway T2
IUT Feyssine	2001	?	Terminus ligne de tramway T1

Sources : CERTU-CNISF, 2000, *Stationner, circuler, respirer. Le stationnement instrument de politiques pour la ville*, Collections du Certu, n°27, p.107 et suivantes. Site des TCL : <http://www.tcl.fr/>

Tableau 18 : Les parcs relais en connexion avec le réseau de transports collectifs urbains dans l'agglomération lyonnaise

Pour résumer, les acteurs de l'offre de stationnement que nous avons identifiés apparaissent dans le schéma suivant avec les relations qu'ils entretiennent (cf. Figure 3).

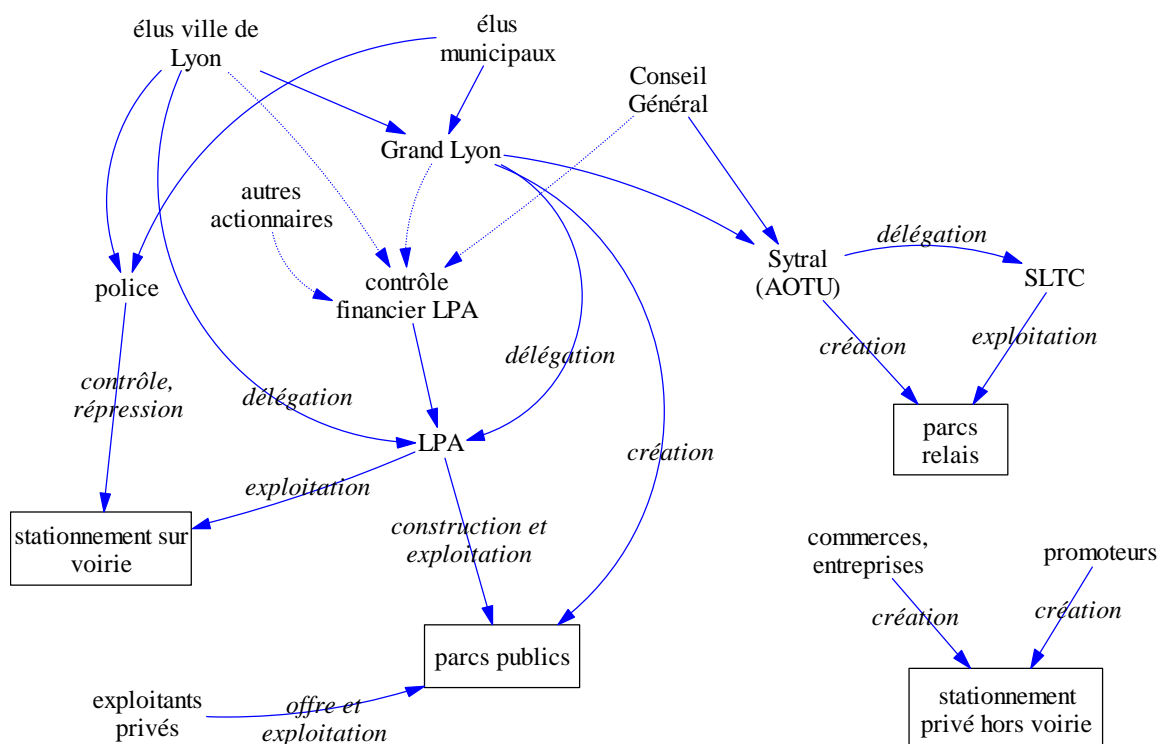


Figure 3 : Les acteurs du stationnement à Lyon

Ces acteurs peuvent être regroupés en trois catégories :

- Une première catégorie de « politiques », à savoir les élus municipaux, dont ceux de la Ville de Lyon, qui ont leurs représentants dans les différentes

collectivités (Grand Lyon, SYTRAL) et qui déterminent les orientations de la politique de stationnement.

- Une deuxième catégorie de concessionnaires ou exploitants et d'administrations agissant sous le contrôle direct des élus pour fournir et réguler l'offre de stationnement public (LPA, SLTC, fourrière, police).
- Une troisième catégorie regroupant les acteurs de l'offre privée de stationnement public et ceux de l'offre de stationnement privé hors voirie (promoteurs immobiliers, commerces et entreprises). Ces derniers sont soumis en dernier ressort à la législation sur l'usage des sols (POS).

Ce schéma est bien sûr réducteur car, étant donné le caractère très local de la problématique du stationnement, des divergences voire des conflits apparaissent entre différents élus se traduisant par des divergences entre les politiques menées aux différents échelons de l'agglomération : quartiers, arrondissements, ville, Communauté Urbaine, SYTRAL, Conseil Général, etc. Ces différences apparaîtront ci-après dans l'analyse des politiques de stationnement menées dans l'agglomération lyonnaise.

Enfin, une catégorie à part, celle des « experts », intervient dans le débat et regroupe des urbanistes, des ingénieurs de l'équipement, des économistes, des architectes, voire des artistes dans le cas de la conception des parcs publics.

Après cette présentation des acteurs de l'offre de stationnement à Lyon, regardons maintenant ceux de la demande.

Les acteurs de la demande de stationnement à Lyon

Parmi les acteurs de la demande apparaissent deux catégories majeures, à savoir les commerçants, d'une part, et les riverains ou résidents, d'autre part.

Les commerçants interviennent dans le débat sur la régulation du stationnement payant parce que leurs activités ont besoin du stationnement pour accueillir des acheteurs, qui pour beaucoup sont des utilisateurs de la voiture.

Les riverains ou résidents ont un statut plus ambigu. La presse ne faisant pas de distinction claire entre les riverains qui habitent dans un arrondissement (les riverains-résidents comme les habitants) et ceux qui n'y sont que pour leurs activités professionnelles (riverains-non résidents comme les commerçants), il est parfois difficile de savoir précisément de quel acteur il est question. Or, les intérêts de ces acteurs ne sont pas toujours les mêmes, en particulier puisque ces derniers n'y sont pas présents aux mêmes heures de la journée : par exemple, un stationnement payant en journée peut être gênant pour les commerçants mais pas pour des résidents qui utilisent leur voiture en journée et n'y reviennent que le soir. Cette limite de la méthode est finalement peu importante puisque si le terme de riverain est utilisé, la lecture complète de l'article de presse permet généralement de préciser de quel acteur il est question (pour éviter les répétitions, les journalistes utilisent alors d'autres termes comme ceux d'habitants, de résidents, ou de commerçants).

Enfin d'autres acteurs n'apparaissent qu'en filigrane ou au cas par cas.

C'est le cas des automobilistes auxquels il est fait référence par les commerçants ou au titre de ces « riverains-résidents » évoqués ci-dessus. Ils apparaissent également indirectement quand s'expriment les constructeurs automobiles ou les automobiles-club puisque faciliter l'accès de la voiture à la ville encourage et développe ce mode de transport, accroissant ainsi la satisfaction des automobilistes et les ventes de véhicules. C'est aussi à

« l'automobiliste indiscipliné » que le politique fait allusion pour expliquer les dysfonctionnements du stationnement.

Les étudiants apparaissent aussi ponctuellement comme acteurs de la demande puisque riverains du 7^{ème} arrondissement (les universités Lyon II et III se situent sur le quai Claude-Bernard dans le 7^{ème} arrondissement), ils furent concernés par l'introduction du stationnement payant dans ce quartier au début des années 90.

Arrivés au terme de la présentation du contexte général de l'émergence de la régulation du stationnement ainsi que des acteurs intervenant dans cette régulation à Lyon, nous pouvons étudier la dynamique de la régulation du stationnement à Lyon.

3.2.2. La dynamique de la régulation du stationnement à Lyon

Comment le stationnement payant a été introduit à Lyon ? Quelles questions, quels problèmes était-il censé résoudre ? Quels en ont été les acteurs ? Quels arguments ont-ils mobilisés ? Quels ont été les gagnants et les perdants de ces évolutions ? C'est à ces questions que tente de répondre cette partie.

Nous développerons tout d'abord une analyse chronologique des différentes étapes du stationnement payant à Lyon. Puis nous en dégagerons les problématiques à l'œuvre dans ces évolutions. Enfin, nous résumerons les arguments utilisés par type d'acteurs et identifieront les gagnants et les perdants au fil de l'évolution de la régulation du stationnement à Lyon.

3.2.2.1. *Les étapes de la régulation du stationnement payant à Lyon : approche chronologique*

Quatre grandes périodes se dégagent alors de l'analyse chronologique :

- l'abandon de la zone bleue ;
- l'introduction du stationnement payant sur voirie dans la Presqu'Ile (1967-1975) ;
- l'introduction des parcs payants hors voirie dans la Presqu'île puis l'extension du stationnement payant dans d'autres quartiers moins centraux, introduction puis généralisation du stationnement payant résidentiel (années 80-90) ;
- la régulation de la mobilité (à partir de 1996) : parcs relais TCL, légitimation du traitement préférentiel des résidents, modulation de la tarification du stationnement et lutte contre la pollution.

Compte tenu de l'importance des événements dans certaines périodes et de la complexité des thématiques en débat, nous serons amenés à affiner le découpage à l'intérieur de certaines de ces quatre grandes périodes.

Sur la base de cette approche chronologique, et après une présentation rapide du contexte, nous expliquerons pour chacune d'entre elles quels étaient les acteurs en présence, les arguments avancés et les moyens d'action utilisés.

L'abandon de la zone bleue

La zone bleue, instaurée progressivement à partir de 1955, fut le premier outil utilisé pour favoriser la rotation des véhicules. Comme nous l'avons déjà dit, c'est un outil de réglementation temporelle et spatiale du stationnement puisqu'en autorisant une durée de

stationnement limitée dans certains lieux où l'espace est objet de rareté, elle permet d'augmenter le stock de places disponibles à tout moment.

Toutefois, dans un contexte où les automobilistes, acteurs de la demande de stationnement, pratiquent allègrement le dépassement horaire, la performance du système de zone bleue est fortement compromise et les problèmes de stationnement ne font que croître.

Une coalition de l'offre politique, formée du maire et du conseil municipal, et de la demande, essentiellement à travers les commerçants, se met alors en place pour montrer les insuffisances de la zone bleue et son incapacité à résoudre les problèmes de disponibilité du stationnement. Les commerçants considèrent que les problèmes de stationnement, illustrés par la présence de voitures ventouses, font diminuer le nombre de clients qui vont en centre ville. Ces clients vont alors préférer les commerces de périphérie. La rotation des véhicules étant indispensable pour le dynamisme du commerce, cette coalition se construit sur l'argument de la faiblesse du contrôle et de la sanction pour non-respect de la zone bleue et des conséquences de ce non-respect sur la performance de l'activité économique. Ils réclament donc de nouvelles mesures.

L'introduction du stationnement payant sur voirie dans la presqu'île (1967-1975)

Lyon est confronté à des problèmes de circulation et de stationnement, focalisés notamment sur les « voitures ventouses » et ce, malgré l'implantation prochaine du métro. Il apparaît ainsi un conflit entre la demande de mobilité en automobile et la disponibilité du stationnement.

La mise en place du stationnement payant de surface sur voirie publique dans l'hyper-centre apparaît alors comme une mesure pour lutter contre l'asphyxie du centre.

Le stationnement payant est institué à Lyon à titre d'essai du 1/10/1970 au 31/12/1971, et définitivement adopté par les délibérations du 23/7/1973 et du 8/4/1974. Différentes raisons expliquent ce choix.

La coalition précédente, qui s'était formée en opposition à la zone bleue, demande l'introduction du stationnement payant de surface. Le maire y était toutefois au départ fortement opposé. Cette coalition se reforme une nouvelle fois sur les arguments de la performance de l'activité économique mais également sur l'argument d'équité de cette nouvelle mesure. Plus précisément vient sur le devant la question de la concurrence du commerce en périphérie et la compétitivité de l'activité du centre : l'introduction du stationnement payant de surface, en améliorant l'accessibilité en automobile, sera favorable au dynamisme de l'activité économique. Concernant l'équité, les partisans du stationnement payant mettent en avant à la fois des arguments sur l'équité horizontale (seuls les utilisateurs payeront le stationnement payant), et de l'équité verticale (le tarif est modéré).

Il est important de noter que cette coalition s'est réalisée sous la pression des commerçants. Cette pression dont tout laisse à penser qu'elle fut électorale (dans aucun journal de l'époque, il n'était fait mention de grève, de pétitions ou de manifestation de la part des commerçants), entraîna toutefois des changements importants puisque le maire changea d'opinion.

Cette opposition initiale du maire explique certainement pour l'essentiel que le stationnement soit introduit de manière progressive par l'offre politique. Elle explique également que le territoire de l'expérimentation initiale fut réduit à quelques endroits

(Presqu'île, Croix-Rousse, Perrache, soit 400 places en tout) et concentré dans l'hyper-centre : sur une si petite échelle les risques de cette nouvelle mesure étaient plus faibles.

En outre, l'amende, dont la faiblesse fut une explication de l'échec de la zone bleue, fut augmentée, ce qui de manière évidente souligne l'importance de la complémentarité entre réglementation et sanction. Cela souligne également que les leçons des expériences passées ont su être tirées.

Parcs payant hors voirie, extension du stationnement payant sur voirie et introduction de tarifs privilégiés pour les résidents (années 80-90)

Au début des années 80, les problèmes de disponibilité du stationnement sont à nouveau d'actualité du fait de la croissance de l'utilisation de la voiture. Cela renforce alors l'acuité du problème du financement de l'offre de stationnement permettant de satisfaire cette demande. En outre, les conséquences de l'utilisation massive de la voiture touchent progressivement d'autres quartiers que ceux de l'hyper-centre. C'est le cas d'autres quartiers anciens de la presqu'île (comme la Croix-Rousse) où un problème de partage de la voirie se pose mais aussi en dehors de la presqu'île sur la rive gauche du Rhône (Quais du Rhône, 6^{ème}, 3^{ème} et 8^{ème} arrondissements). La construction de parcs souterrains est alors présentée comme la solution miracle.

Toutefois, certains projets rencontrent des problèmes de faisabilité, comme sur les pentes de la Croix-Rousse, tandis que la rentabilité de certains parkings souterrains situés hors des quartiers centraux de la Presqu'île et de La Part-Dieu est insuffisante. Les riverains, confrontés à l'extension du stationnement payant sur voirie, ainsi que ceux subissant les nuisances de la construction des parcs souterrains expriment leur mécontentement. Les décideurs vont alors proposer une solution à travers la mise en place du tarif de stationnement résidentiel sur voirie et en parc.

Les années 80 :

Deux nouveaux acteurs viennent sur les devants de la scène : LPA pour l'offre de stationnement et les riverains du côté de la demande.

Les riverains, et les automobilistes qui stationnent illégalement en surface (à cause notamment de la faiblesse de la sanction), demandent de nouveaux emplacements. LPA est alors chargée de les satisfaire tandis que le tarif sur voirie devient plus élevé que celui en parc afin d'inciter le stationnement de longue durée (et notamment les pendulaires) à aller en parc, de manière à laisser les emplacements libres pour les stationnements de courte durée (achats, affaires). Les riverains seront doublement gagnants : ils bénéficieront d'un stock d'emplacements supplémentaires et d'un tarif préférentiel, en compensation de l'extension du stationnement payant sur voirie. La satisfaction apportée par les constructions de stationnement hors voirie est d'ailleurs avérée par le fait que les premiers parcs sont complets dès les premiers jours.

Pour y parvenir, LPA sera soutenue par les représentants politiques mais sa situation de quasi-monopole suscitera par la suite des mécontentements. Cette coalition entre LPA et les politiques se fonde une nouvelle fois sur deux types d'argument. Le premier argument est celui du bon fonctionnement de l'activité économique permis par l'offre d'emplacements de stationnement supplémentaires. Le second argument est celui de l'équité à travers un tarif en parc inférieur à celui pratiqué sur voirie et un abonnement spécial pour les résidents.

Des bémols interviennent toutefois. Des experts (urbanistes, ingénieur, écologistes) commencent en effet à souligner les dangers de l'importance croissante de la place de la voiture. D'autant plus que les accès aux parcs souterrains obligent souvent à des détours, ce qui accroît ainsi la distance parcourue et la durée du déplacement. Un promoteur immobilier est du même avis et souligne également que l'obligation qui lui est faite (à travers le POS) de prévoir des emplacements privés pour ses nouvelles constructions lui induit des coûts importants de construction en sous-sol. Il constate également que le marché du parking est très étroit et pose ainsi la question du monopole de LPA. D'autre part, le quartier ancien de la Croix-Rousse, en raison de sa topographie (en pente, rues petites, habitat ancien avec peu de garages privés), pose des problèmes importants de partage de la voirie et de technique adaptée de construction des parcs souterrains. Les riverains mènent d'ailleurs des actions symboliques pour manifester leur mécontentement. Ils demandent que des parcs souterrains soient construits dans ce quartier. Il faut rajouter à ces revendications le fait que des problèmes de stationnement se posent également le soir alors que les emplacements y sont gratuits.

C'est également dans ce quartier qu'une tentative de remise en cause du monopole de LPA intervient lorsque les méthodes de construction souterraine habituellement utilisées sont inadéquates. Toutefois la technique de construction des concurrents de LPA, critiquée par certains experts, ainsi que la promesse électorale du futur maire M. Noir de créer de nouveaux emplacements, font que LPA est à son apogée à la fin des années 80. Cet épisode a également permis de souligner les divergences qui pouvaient exister entre la politique globale de la ville et celle d'un arrondissement. En proposant eux-mêmes un projet de construction en silos, appelé le « paternoster », dont LPA ne maîtrise pas la technique de construction, les élus du 1^{er} arrondissement mettent en évidence les limites de LPA et sous-entendent qu'un autre constructeur pourrait alors intervenir. Cet épisode souligne également l'existence d'une opposition au sein de l'offre politique entre le maire d'arrondissement et la mairie centrale.

En outre, les riverains de la Croix-Rousse qui demandent des places de stationnement supplémentaires mais refusent le stationnement payant de surface, abondent dans le sens de LPA. Cette fois, non pour des questions d'activité économique mais de cadre de vie, ils s'opposent à la transformation de plusieurs espaces publics des pentes en parkings. Cette dernière revendication est relayée par quelques hommes politiques (notamment des élus écologistes), qui y rajoutent la demande de réduction du nombre d'emplacements et la valorisation du rôle des transports en commun dans la mobilité.

Le problème du stationnement payant de surface, et notamment la multiplication du stationnement illicite - favorisée par la faiblesse de l'amende - se pose également dans la Presqu'île. Les riverains manifestent en effet leur mécontentement et plébiscitent l'augmentation de l'offre en parcs hors voirie par LPA. En guise de compensation, on leur accorde selon les cas un tarif préférentiel en parc ou alors un tarif résidentiel de surface.

Ce tarif préférentiel du stationnement sur voirie pour les résidents sera introduit en 1986, à titre expérimental, dans le 6^{ème} arrondissement. La motivation initiale de cette expérience était de lutter contre un effet non désiré du stationnement payant sur voirie : en effet les riverains des rues concernées possédant une automobile et ne disposant de place de parking privée, utilisent habituellement la rue pour se garer, avec gratuité la nuit ; l'obligation de payer le stationnement payant la journée représente donc une forte incitation à utiliser sa voiture en journée pour éviter le stationnement payant, s'il est possible de se garer à plus faible coût voire gratuitement à destination. C'est afin de réduire cette incitation à plus de circulation automobile qu'a été institué un tarif réduit pour les résidents. Cette mesure sera étendue ensuite aux autres arrondissements entre 1990 et 1994.

Les années 90 :

En faisant figurer une offre nouvelle d'emplacements de stationnement dans les promesses électorales, les élections de 1989 soulignent l'importance de cette question dans le débat local.

Face à la croissance de la circulation automobile et de la demande de stationnement qui en résulte, notamment en dehors de l'hyper-centre, le stationnement payant de surface est introduit dans d'autres arrondissements (quai Claude-Bernard dans le 7^{ème} arrondissement, ainsi que dans les 6^{ème} et 8^{ème} arrondissements). En outre, les parcs hors voirie continuent à être développés, à l'exemple de celui de la Part-Dieu dans le 3^{ème} arrondissement.

Le parc souterrain de la Part-Dieu bénéficie du soutien des commerçants mais également des élus tant de la mairie du 3^{ème} arrondissement que du maire de Lyon. Pour les élus du 3^{ème}, ce parc est une aubaine puisqu'il ne nécessite pas de garantie d'emprunt, qu'une redevance sera versée à la Communauté Urbaine par LPA, et qu'aucun appel direct n'est fait en direction du contribuable. Pour le maire de Lyon, la création de ce parc a permis de mener en même temps des opérations d'urbanisme dans le quartier. En fin diplomate, il rend également hommage aux commerçants et riverains qui ont été pénalisés par les travaux de construction.

Mais la généralisation du stationnement payant de surface en dehors de la Presqu'île et du système de zone orange payante entre 12h et 14h entraîne une coalition d'acteurs de la demande (commerçants, riverains, étudiants) contre le stationnement payant, sur un argument central : le manque d'équité de la nouvelle mesure. Ces acteurs soulignent en outre le manque de concertation dont ont fait preuve les maires et les conseils municipaux des différents arrondissements.

Ces acteurs mènent alors différents types d'actions allant de la pétition à la manifestation. Les habitants (mais pas les commerçants) bénéficient alors d'un tarif préférentiel (comme dans la Presqu'île), ce qui leur crée une compensation mais est également source d'équité territoriale entre les arrondissements.

Cet épisode témoigne également du poids différencié des différents acteurs puisque les étudiants, dont le poids dans l'activité économique est faible, n'ont pas obtenu une telle compensation. Une concertation a certes été engagée entre la mairie et les étudiants qui ont pu exprimer leurs doléances et ont eu l'impression d'obtenir des engagements de la part de celle-ci, mais finalement sans suite. Il est évident que le faible poids économique et politique du groupe concerné amoindrit considérablement la portée de la contestation.

En outre, les riverains des pentes de la Croix-Rousse remettent en cause l'extension du stationnement payant de surface dans leur quartier. Les horodateurs nouvellement mis en place et fonctionnant en journée ont pour but affiché de favoriser la rotation des véhicules tandis qu'un tarif résident est mis en place (15F par jour). Cette nouvelle tarification constitue à l'évidence une incitation, pour les résidents, à utiliser leurs véhicules. Ces résidents contestent la mesure au motif que cela accroîtrait la circulation automobile dans leur quartier tout en étant inéquitable puisque défavorable aux automobilistes les plus démunis. Le rôle des transports collectifs en tant que substitut commence à être mis en avant, même si leur tarif rajouté à celui du stationnement résident pose problème.

Dans cette période, certains problèmes existent encore dans la Presqu'île. Lors des travaux de construction des parcs de stationnement souterrain, les riverains (habitants et commerçants) expriment en effet leur mécontentement à travers la signature de pétitions. Ils se sentent non seulement pénalisés par les travaux mais surtout ne comprennent pas pourquoi les sanctions (amendes) ne sont pas assouplies pendant les travaux alors qu'il est

très difficile de stationner. Ils avancent alors l'argument de l'inéquité territoriale qu'ils subissent par rapport aux autres arrondissements qui ne subissent pas ce préjudice.

Enfin, des problèmes de rentabilité pour LPA, inhérents au poids du remboursement des annuités d'emprunts des parcs déjà construits commencent à apparaître. Sous la pression du pouvoir politique et sur la base de l'argument de la fourniture d'un service public, LPA est contrainte de continuer les constructions. Dans cette optique, et constatant également l'échec de certains parkings hors voirie, comme le parc de l'avenue Berthelot (7^{ème} arrondissement) et le parc Bonnel Servient (Palais de Justice, 3^{ème} arrondissement), LPA effectue des investissements plus modestes et accroît ses tarifs. La hausse des tarifs est économiquement possible parce que la demande est toujours croissante, elle a également pour effet d'accélérer la rotation des véhicules et donc de satisfaire toujours plus de clients. Toutefois, et de manière à ne pas susciter le mécontentement des riverains, la hausse des tarifs des abonnements sera malgré tout limitée.

Comme l'illustre cette attention toute particulière de ne pas heurter les riverains, les politiques et LPA optent de plus en plus pour une négociation préalable à la mise en œuvre de toute nouvelle mesure.

En outre, pour la mairie comme pour LPA, parler de l'art dans les parcs souterrains permet alors d'éviter un éventuel débat de fond sur la tarification. A travers cette présentation de l'environnement des parcs, c'est la qualité du service rendu par LPA qui est mise en avant et qui permet de mieux faire passer l'augmentation des tarifs.

La régulation de la mobilité (à partir de 1996)

Dans le contexte du PDU et de la loi sur l'air, la régulation de la mobilité motorisée devient un objectif de la politique de la ville : cela, à travers la réduction du nombre de véhicules circulant en ville par la mise en place de parcs relais TCL et, lors des pics de pollution, la gratuité du stationnement résidentiel contre une hausse du tarif du stationnement pour les non-résidents. Ainsi, la tarification résidentielle du stationnement qui était jusqu'à présent une mesure compensatoire destinée aux riverains des parkings payants sur voirie et hors voirie devient désormais une mesure incitative de la régulation du stationnement. Le flou législatif sur l'aspect discriminatoire du tarif préférentiel réservé aux résidents trouve dans la loi sur l'air un allié important.

D'un autre côté, sur la même période, les quartiers anciens du Vieux Lyon et de Saint-Just subissent des problèmes de stationnement. Pour y remédier et en contradiction avec la politique globale de la ville qui tente de limiter l'usage de la voiture, des parcs souterrains sont construits dans ces quartiers.

Durant cette période, l'apparition de deux acteurs importants du côté de l'offre de stationnement est à noter. Il s'agit du Sytral (créateur des parcs-relais) qui implique davantage la Courly dans la régulation du stationnement et d'AAMCO (le maître d'œuvre des parcs relais) qui porte atteinte au monopole de LPA.

La création des parcs-relais est donc portée par une coalition politique autour principalement du Sytral, essentiellement sur les arguments relatifs au contexte urbain mais sans oublier la compétitivité économique. Et ceci, même si les commerçants ne semblent plus intervenir aussi directement dans le débat. On se rend également compte que le discours précurseur de certains experts dans les années 80 sur les dangers de l'importance croissante de la place de la voiture, a été repris par les politiques.

En outre, la tarification différenciée en faveur des résidents, qui jusque là était juridiquement contestable et contestée, trouve dans la nouvelle législation une justification essentielle autant qu'inattendue.

La mise en œuvre d'une politique de régulation de la mobilité est encore plus difficile dans le quartier ancien et touristique du Vieux Lyon (et notamment Saint-Georges dans le 5^{ème} arrondissement) où, comme à la Croix-Rousse, se pose un problème de rareté de l'espace disponible. Cette situation illustre la difficulté à la fois de faire coïncider la politique globale de l'agglomération et celle d'un arrondissement voire d'un quartier, et de changer les comportements. Ceci d'autant plus que l'on se trouve dans un espace où les activités commerciales ou touristiques sont importantes. Dans ces quartiers anciens les acteurs de la demande, riverains et commerçants, participent à la négociation et sont prompts à se manifester en signant des pétitions dès que des mesures sont prises sans concertation. Ils font également des propositions quant aux mesures à mettre en place, tant pour le stationnement que pour les transports en commun.

Une tension semble ainsi poindre au sein même des acteurs de l'offre, entre LPA qui continue à faire des parkings dans le centre de l'agglomération (ex Saint-Just) et la politique du Sytral qui tente de réduire la place de la voiture en ville.

Au terme de cette présentation chronologique des acteurs, des arguments et des moyens d'action qui interviennent dans la question de la régulation du stationnement payant à Lyon, il est possible de présenter plus précisément les problématiques du stationnement qui se sont posées.

3.2.2.2. Les problématiques à l'œuvre

A travers l'émergence historique de la régulation du stationnement et l'introduction du stationnement payant à Lyon, nous avons identifié quatre problématiques à l'œuvre dans le débat sur le stationnement payant :

- la question du partage de la voirie (T1) : cette problématique renvoie à délimitation de l'espace réservé à la circulation et de celui réservé au stationnement.
- l'accessibilité en voiture au centre ville (T2) : celle-ci pose la question de la rotation des véhicules, qui est indispensable au dynamisme des activités économiques. Elle transparaît à travers le symptôme des « voitures ventouses » (c'est-à-dire de véhicules qui occupent de manière abusive un emplacement).
- la maîtrise de la mobilité motorisée (T3) : c'est la problématique de l'offre de stationnement comme facteur d'incitation ou de restriction aux déplacements en voiture particulière. La complexité de ce problème est illustrée par le traitement des riverains résidents. Le tarif préférentiel qui leur est accordé peut être interprété de plusieurs manières : une incitation à ne pas utiliser leur voiture en journée, une compensation pour faire accepter l'extension du stationnement payant, une aubaine qui leur est offerte d'habiter au centre sans supporter le coût d'un parking privé tout en disposant d'une voiture laquelle pourra être plus facilement utilisée.
- le financement de l'offre de stationnement (T4). Ce financement s'entend comme la nécessité de trouver les ressources financières pour la construction de places en parcs hors voirie.

		Etapas de la régulation du stationnement payant à Lyon			
		Zone bleue	Stationnement payant sur voirie dans l'hyper-centre (1967-1975)	Parcs payants hors voirie, extension du stationnement payant sur voirie (années 80-90)	Régulation de la mobilité en voiture (à partir de 1996)
Problématiques	Partage de la voirie (T1)				
	Accessibilité en voiture au centre ville (T2)	X	X	X	
	Maîtrise de la mobilité motorisée (T3)		X		X
	Financement de l'offre de stationnement (T4)			X	

Tableau 19 : Les problématiques à l'œuvre dans la régulation du stationnement à Lyon

Comme le montre la lecture du tableau ci-dessus, dans le cas de Lyon, la problématique (T1) du partage de la voirie est absente de l'argumentaire des acteurs.

3.2.2.3. *Le jeu des acteurs et leurs arguments*

Nous présentons ci-après un tableau récapitulatif des arguments utilisés par les acteurs selon les trois problématiques mises en évidence dans le cas de Lyon. Les arguments sont regroupés par thématique (financement, équité, etc.) à l'intérieur de chacune des problématiques.

Problématiques	Arguments	Acteurs		
		Commerçants	Politiques	Résidents
T2 (accessibilité au centre, « voitures-ventouses »)	Financement		Au départ : contre le stationnement payant à cause des coûts de mise en place mais après pour car ces coûts sont couverts	
	Equité	Le prix du stationnement doit être modéré Pour afin de garantir l'accessibilité Pour sur le principe « utilisateur/payeur »	Au départ contre le stationnement payant car cela pénalise les activités du centre ville par rapport à l'extérieur. Puis pour car cela accroît l'accessibilité, sur le principe « utilisateur / payeur », et que le prix est modéré	Le prix du stationnement doit être modéré. Réclament l'accessibilité facilitée en voiture à leur quartier pour eux-mêmes. Inéquité de traitement entre les résidents qui doivent payer et ceux des quartiers non payants La fin de la gratuité, c'est un nouvel impôt
	Contrôle / sanction	L'amende pour la zone bleue est trop faible	Amende trop faible. Le renforcement de l'amende est nécessaire	
	Activité économique	Perte de clients, concurrence du commerce de périphérie, perte de compétitivité économique. Puis, après mise en place, mêmes arguments mais en sens contraire pour montrer l'intérêt de la mesure	Au départ contre le stationnement payant car risque d'effets négatifs sur les commerces du centre. Puis pour sur les mêmes arguments en sens contraire (idem commerçants)	
	Cadre de vie	Manque de places même après la mise en place du stationnement payant Inefficacité des transports collectifs	Pour le stationnement payant comme instrument de gestion de l'attractivité du quartier et de son cadre de vie	Manque de places même après la mise en place du stationnement payant Inefficacité des transports collectifs et prix élevé quand s'ajoutant au tarif du stationnement résident de jour Problème d'encombrement des trottoirs pour les piétons
	Stratégie d'action	Pression sur le politique, pétitions, demande de concertation	Progressivité de la mesure, concertation	Pression sur le politique, manifestation, pétitions, demande de concertation, destruction de matériel (Croix-Rousse)

Problématiques	Arguments	Acteurs			
		Commerçants	Politiques	Résidents	Concessionnaires- exploitants
T3 (maîtrise de la mobilité motorisée)	Equité	Contre l'augmentation des tarifs car les automobilistes usagers du centre sont les seuls à payer	La tarification résidentielle permet un prix modéré incitant à laisser la voiture pour utiliser les transports collectifs Mais risque d'inéquité pour les pendulaires de la périphérie qui viennent travailler dans le centre. Les avantages du stationnement gratuit sur le lieu de travail doivent être réduits	Problème récurrent d'offre de places Problème du niveau de prix, quand il s'ajoute au tarif des TC Ils sont les utilisateurs (forcés)-payeurs car ils doivent parquer leur voiture. Nouvel impôt, fin de la gratuité	Complémentarité entre stationnement et transports collectifs par les parcs relais, nouvelle forme d'accessibilité au centre
	Activité économique	Problème pour la compétitivité du centre à cause de la concurrence du commerce de périphérie Indirectement nouvelle ponction (impôt) sur l'activité économique	Réticence à cause du risque pour la compétitivité (du centre ville), concurrence du commerce de périphérie		
	Cadre de vie	Manque de places, faiblesse des transports collectifs	Pour le stationnement payant comme instrument de la politique de la ville, incitation à utiliser les transports collectifs Complémentarité entre stationnement et transports collectifs (par les parcs relais notamment), nouvelle forme d'accessibilité au centre	Manque de places, faiblesse des transports collectifs	Gestionnaire des parcs-relais : incitation à utiliser les transports collectifs, positif pour l'écologie
	Contrôle	Carence des pouvoirs publics			
	Stratégie d'action	Pétitions, manifestation, demande de concertation	Concertation, progressivité des mesures	Destruction de matériel et manifestation (Croix-Rousse) Demande de concertation	

Problématiques	Arguments	Acteurs				
		Commerçants	Politiques	Résidents	Concessionnaires-exploitants	Experts
T4 (financement de l'offre de stationnement)	Financement		Pour le système de concession : LPA est rentable Contre : remise en cause du régime juridique des parcs concédés	Problème du monopole de LPA, où vont les recettes ?	Autofinancement des parcs hors voirie, affectation des recettes aux nouveaux ouvrages, rentabilité LPA	L'affectation des recettes aux parcs existants et futurs auto-entretien l'offre et donc la demande
	Equité		L'offre de places en parc favorise l'accessibilité au centre Principe « utilisateur-payeur », le prix est modéré	Le prix du stationnement doit être modéré L'accessibilité pose problèmes pendant les travaux	L'accessibilité au centre est améliorée Utilisateur-payeur (LPA). Prix moins élevés qu'en surface (LPA)	
	Activité économique	Problèmes pendant la construction : perte de clients et compétitivité économique négative	Nouvelle offre positive pour la compétitivité économique du centre		Positif pour la compétitivité économique du centre	
	Cadre de vie		Pour : en comblant le manque récurrent de places cela améliore le cadre de vie des habitants automobilistes Contre : critique de l'augmentation de l'offre de stationnement alors qu'il faudrait favoriser plutôt les transports en commun	Pour : à cause du manque de places mais se plaignent de la gêne des travaux Contre : la hausse du nombre de places est négative pour l'écologie	Permet de combler le manque de places, ce que le service public ne pouvait faire En libérant de l'espace de voirie, cela favorise les piétons et les transports collectifs, c'est écologique	Contre la hausse du nombre de places dans le centre, sauf pour les résidents. Au contraire développer les parcs relais en périphérie et empêcher les voitures de venir dans le centre Stationnement hors voirie est positif pour les piétons qui ont plus de place
	Contrôle			Contrôle et sanction jugés incohérents pendant les travaux		
	Stratégie d'action	Demande de progressivité de la mesure	Concertation, progressivité de la mesure	Demande de concertation	Progressivité de la mesure et concertation	

Tableau 20 : Récapitulation des arguments utilisés par les acteurs

Les commerçants

Les commerçants représentent un groupe d'intérêt avec lequel les politiques comptent, et c'est pourquoi, initialement au moins, ils obtiendront gain de cause quand ils réclameront l'introduction du stationnement payant dans la presqu'île. Le principal argument qu'ils mobilisent est bien sûr celui de la compétitivité de leur activité. Leur mode de pression sur les politiques n'emprunte que peu les voies médiatiques au départ, signe de leur forte position dans le jeu politique. A ce titre, ils peuvent être considérés comme gagnants initiaux puisqu'ils réussissent à imposer à la mairie cette mesure que les politiques jugent impopulaire. On peut constater avec H. Weck-Hanemann, qu'en tant que groupe d'intérêt les commerçants prônent cette mesure d'autant plus facilement qu'ils ne sont qu'indirectement touchés par cette nouvelle tarification. Ce sont leurs clients qui devront payer, et ce surcoût leur semble un handicap faible pour attirer les clients.

Ultérieurement les commerçants semblent jouer un rôle moins important. Ils ne constituent pas un enjeu quand il s'agit de financer les parcs hors voirie et, une fois que l'idée du stationnement payant sur voirie est acquise, ils ne sont que consultés comme les autres riverains sur l'extension de celui-là à leur quartier. Cependant, là encore, l'argument de la compétitivité de leur activité par rapport aux commerces de périphérie reste central. Pétitions et manifestations sont, à l'instar des moyens utilisés par les résidents, les moyens d'action utilisés en dernier recours. Ils n'hésitent d'ailleurs pas à se coaliser avec les résidents riverains sur le thème de l'équité en s'opposant à l'augmentation des tarifs du stationnement.

Les politiques

Les politiques semblent écartelés entre des intérêts contradictoires, car ils doivent tenir compte des différentes catégories d'acteurs (habitants, commerçants, contribuables), et des différentes échelles géographiques de la régulation du stationnement (quartier, agglomération), tout en étant soumis au cadre national voire européen avec la montée en puissance de l'objectif de maîtrise de la circulation automobile.

Ils sont au départ contre le stationnement payant puis sont obligés de céder face à la pression des commerçants du centre-ville. Ils sont sensibles à et reprennent à leur compte l'argument de la compétitivité des commerces du centre. Dès le début ils mettent en œuvre la mesure avec progressivité en l'appliquant à l'essai sur un faible nombre de places.

Ils apparaissent également très sensibles à la question de l'équité, qu'il s'agisse de ne pas trop pénaliser les riverains résidents, ni les automobilistes accédant au centre depuis la périphérie, ou qu'il s'agisse de faire porter le fardeau du financement de l'offre aux usagers plutôt qu'aux contribuables.

Sur ce dernier point, l'utilisation du mécanisme de la concession, à travers Lyon Parc Auto, semble tout bénéfice pour les politiques : le contribuable est épargné, on ne fait qu'ajouter une nouvelle offre sans toucher à l'existant et on répond à une demande toujours croissante. Ce n'est que peu à peu que les inconvénients apparaissent au grand jour, à savoir le risque de perte de maîtrise de la politique de stationnement et l'afflux croissant de voitures ainsi provoqué au détriment des transports collectifs.

L'importance nouvelle donnée à l'objectif de maîtrise de la circulation automobile amène des changements dans les priorités politiques et des contradictions parfois entre élus, entre représentants des arrondissements défendant l'accessibilité en automobile de leurs

quartiers et représentants de l'agglomération cherchant à utiliser le stationnement comme instrument d'incitation à l'usage des transports collectifs.

On peut également considérer que, du point de vue de leur pouvoir discrétionnaire, les politiques sont mi perdants, mi gagnants : ils sont perdants si l'on observe que la seule solution trouvée pour financer l'offre de stationnement hors voirie est le système de la concession, qui implique que toutes les recettes sont réinjectées in fine au profit des usagers-automobilistes ; ils sont gagnants, si l'on observe que la recette du stationnement payant sur voirie va au budget municipal, mais peu gagnants car cette recette reste limitée par la faiblesse des contrôles et des sanctions.

Les résidents

Les résidents sont au départ absents du débat politique sur l'introduction du stationnement payant et semblent n'exister qu'à travers la représentation politique. Mais très vite, quand le stationnement payant s'étend, ils interviennent, parfois vigoureusement, dans le débat. Par leur actions diverses ils mettent en évidence certaines incohérences, selon eux, de la politique de stationnement.

Le stationnement payant dans leur quartier est d'abord vu comme inéquitable quand ils comparent leur situation à celle des habitants des autres quartiers ou de la banlieue. C'est à ce titre qu'au moyen de pressions diverses, de pétitions, voire de manifestations, ils obtiennent une compensation sous forme d'une tarification aménagée. D'une position de perdants au départ, ils passent à une position de gagnants en apparence à travers cette compensation.

Le stationnement payant dans leur quartier est également vu comme une mesure incohérente, voire comme une taxe pure, quand il n'apporte pas de solution à leur problème, comme par exemple le manque de place la nuit à la Croix-Rousse. Quand ils se sentent acculés, ils n'hésitent pas à passer à des actions de destruction de matériel.

Au total les résidents expriment une demande de cohérence, de leur point de vue, dans la politique de déplacements, entre la gestion et la tarification du stationnement d'une part, et l'offre et la tarification des transports collectifs d'autre part.

Les concessionnaires et exploitants

Si le concessionnaire LPA apparaît dès le début avec l'exploitation du stationnement payant sur voirie, ce n'est qu'avec le développement des parcs hors voirie dans le centre que son rôle deviendra prépondérant. C'est en tant que porteur d'une solution plébiscitée par tous, et particulièrement par les politiques (cf. supra), qu'il pourra intervenir dans le débat public, en relayant et soulignant les arguments sur les multiples avantages de cette offre supplémentaire de stationnement. Intervenant de concert avec les politiques, LPA a pu apparaître à certains moments comme l'acteur central de la politique de stationnement. Avec la montée de la problématique de la maîtrise de la circulation automobile, il semble avoir perdu sa position d'interlocuteur privilégié pour revenir à son strict rôle de prestataire.

Corrélativement apparaît un nouveau concessionnaire porté par un centre de décision politique autre, celui de l'autorité organisatrice des transports collectifs : le discours a changé, l'heure est à la complémentarité entre stationnement en parc relais (donc à l'extérieur de la ville) et transports collectifs pour accéder au centre, pour une nouvelle forme d'accessibilité au centre et un cadre de vie plus respectueux de l'environnement.

Les navetteurs

Les navetteurs domicile-travail sont les grands absents du débat, bien qu'ils soient au premier chef concernés par la politique de stationnement dans le centre de l'agglomération, qui concentre toujours un grand nombre d'emplois. Ils ne sont que peu évoqués dans les journaux. Comme souligné en introduction, ces usagers individuels ont beaucoup de mal à se coaliser en groupe d'intérêt, à la différence des résidents riverains.

On peut considérer que la position des navetteurs est médiatisée par le politique, quand les élus s'inquiètent des problèmes d'équité envers les automobilistes banlieusards qui doivent payer leur stationnement. Elle n'est médiatisée qu'imparfaitement quand des élus d'arrondissement décident d'implanter un stationnement payant qui touchera d'autres automobilistes que leurs électeurs...

Comment interpréter cette discrétion relative, qui apparaît d'ailleurs rétrospectivement étonnante, comparée au cas du périphérique à péage Teo ? Serait-ce que le stationnement payant, pratiqué de manière progressive et à petites doses, n'est pas une source de conflit majeur susceptible de mobiliser à grande échelle ? Finalement cette progressivité ferait que les navetteurs ne se sentent pas vraiment acculés, qu'il existe toujours une solution pour s'adapter immédiatement sans trop de douleur, en échappant au paiement par la fraude ou en s'éloignant un peu plus pour trouver un emplacement gratuit... jusqu'à trouver à plus long terme des solutions acceptables. L'analyse du cas de Teo devrait nous apporter un éclairage complémentaire là-dessus.

3.2.3. Des enseignements pour l'acceptabilité d'une nouvelle mesure tarifaire

L'analyse chronologique nous a permis de comprendre comment l'introduction et la généralisation du stationnement payant se sont effectuées à Lyon.

Il convient désormais de dégager les facteurs qui sont intervenus dans le processus d'acceptabilité du stationnement payant. Quels enseignements peut-on retirer de la manière dont furent gérés les intérêts, pourtant contradictoires, des différents acteurs ?

Même s'il existe des liens évidents entre les deux, nous avons choisi de regrouper ces enseignements en deux catégories, comme dans le cas de la fiscalité sur les carburants : d'une part la prise en compte des intérêts de la demande, d'autre part l'application de la mesure.

3.2.3.1. *La prise en compte des intérêts de la demande*

Dans le cas du stationnement payant, la prise en compte de ces intérêts joue selon plusieurs registres, à savoir : la manière dont la nouvelle mesure est perçue, la manifestation par l'autorité publique du souci des intérêts de la demande, ainsi qu'à travers la recherche de coalitions d'intérêts en fonction des rapports de force qui s'établissent.

L'influence de la perception de la nouvelle mesure

La manière dont la nouvelle mesure est perçue par les acteurs va influencer le degré d'acceptation de celle-ci. Or chacun des acteurs a des attentes et perçoit le problème du stationnement de manière particulière. Même si l'offre politique ne peut satisfaire toutes les attentes des différents groupes d'acteurs, elle doit toutefois avoir conscience que c'est à l'aune de ces attentes et de cette perception du problème que la nouvelle mesure sera jugée.

Par exemple, il peut exister un décalage entre la mesure proposée et les attentes des acteurs, comme dans le cas de la création des parcs de stationnement hors voirie. Pour le maire, cette mesure permet d'accroître le stock de places disponibles sans faire appel aux contribuables pour la financer. Cette augmentation du stock de places satisfait partiellement les résidents des quartiers concernés qui réclamaient de nouveaux emplacements. Cette satisfaction n'est que partielle car cette offre supplémentaire est payante, elle ne correspond donc pas totalement à leurs attentes.

Plus récemment, il existe aussi un décalage entre les attentes des résidents du 5^{ème} arrondissement qui demandent des places supplémentaires et la politique de régulation de la mobilité de l'agglomération lyonnaise qui cherche à ne plus créer de nouveaux emplacements. Néanmoins, essentiellement pour soutenir les activités touristiques du quartier, la demande du quartier est satisfaite. Toutefois, le nombre de places est modéré pour ne pas être trop en contradiction avec les exigences de la loi sur l'air et de son application à travers le PDU.

Dans d'autres cas, la mesure va à l'encontre des attentes des acteurs, ce qui fait qu'ils considèrent celle-ci comme incohérente. Par exemple, les revendications des riverains de la Croix-Rousse portent sur l'insuffisance de places disponibles le soir, dans ce quartier très fréquenté. La mise en place d'horodateurs fonctionnant uniquement la journée leur semble totalement inadéquate et ils suspectent même la municipalité de ne vouloir que lever une nouvelle taxe, sans chercher à résoudre leurs problèmes. Ils mènent alors des actions symboliques pour manifester leur mécontentement. Cela souligne l'importance de mettre en place une mesure adaptée aux spécificités du quartier.

La prise en compte des intérêts des acteurs

Pour composer avec ces attentes et ces mécontentements, l'autorité publique locale devra d'une manière ou d'une autre envoyer un signal par lequel elle affiche son souci des intérêts des acteurs de la demande :

- Dans le cas des commerçants du centre ville, qui réclament le stationnement payant au début des années 70 pour contrer le phénomène des voitures ventouses et la concurrence montante des commerces de périphérie, la municipalité doit se résoudre à accepter l'introduction du stationnement payant qu'elle sait impopulaire auprès de ses résidents-électeurs.
- Face aux attentes des résidents, ce sera en adaptant la politique de stationnement payant par le biais d'un tarif spécial pour les résidents.
- Dans le contexte plus récent de régulation de la mobilité automobile, ce sera en augmentant malgré tout le nombre de places de stationnement pour répondre à une demande pressante, comme dans le cas du 5^{ème} arrondissement.

La recherche de coalitions d'intérêts en fonction des rapports de force

Les intérêts des acteurs de la demande peuvent être convergents ou divergents avec ceux des acteurs de l'offre, de même que ces intérêts peuvent être convergents ou divergents entre les acteurs de la demande. Ces convergences ou ces divergences, combinées à l'état du rapport de force entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande, amèneront à la formation de coalitions de différents types. Celles-ci sont nécessaires ou non, selon l'état des rapports de force ; elles sont évolutives, changeantes mais également ouvertes, c'est-à-dire qu'elles peuvent recevoir de nouveaux acteurs au gré de l'évolution des rapports de force et de l'intervention de certains événements extérieurs.

Ces coalitions peuvent se former entre acteurs de l'offre et ceux de la demande, comme dans le cas de l'introduction du stationnement payant sur voirie à Lyon dans les années 70. Sous la pression des commerçants du centre-ville, la municipalité s'allie avec eux pour faire passer la mesure. In fine, après l'échec de la zone bleue, la convergence des intérêts de l'offre politique et des commerçants sur l'avantage de la nouvelle mesure pour l'activité économique, en garantit la réussite. Remarquons qu'il suffit qu'existe cette coalition d'intérêts entre l'offre politique et un des groupes « forts » du débat, à savoir le groupe des commerçants, pour que la mesure passe malgré le désaccord des habitants de ces quartiers.

Dans les années 80, pour faire face à l'utilisation croissante de la voiture et aux problèmes de financement de l'offre de stationnement, LPA apporte une solution par la construction de parcs hors voirie et leur auto-financement par les usagers. Cette solution satisfait les attentes des automobilistes tout en évitant l'appel aux fonds publics : une coalition de l'offre se forme alors autour de LPA et des représentants de la mairie de Lyon. Cette coalition est suffisante car les acteurs de la demande ne voient pas leurs intérêts lésés, bien au contraire.

Plus tard avec la montée de la problématique de la maîtrise de la circulation automobile et sa traduction dans la loi sur l'air et les PDU, le contexte politique national contribuera à amoindrir le rôle de LPA tout en offrant aux acteurs politiques locaux des arguments plus persuasifs pour ne pas répondre aux demandes d'augmentation des places de stationnement. Dans ce cas la recherche de coalition n'est pas nécessaire.

Les acteurs de la demande peuvent également se coaliser entre eux. Dans les années 90, les commerçants et les habitants du 6^{ème} arrondissement s'allient pour demander davantage d'emplacements, la gratuité pendant le mois d'août, et des tarifs modérés.

Il semble toutefois que les coalitions les plus solides et les plus puissantes soient celles qui regroupent deux acteurs centraux de l'offre et de la demande : la mairie et les commerçants. La création du parc souterrain de La Part-Dieu satisfaisait les commerçants dont l'activité bénéficiait ainsi d'une accessibilité plus importante, et la mairie qui, *via* la redevance versée par le concessionnaire-exploitant, récupérait une partie des recettes du nouveau parc.

Les divergences d'intérêts peuvent exister à l'intérieur des groupes d'acteurs eux-mêmes. Dans le cas de la demande, à la Croix-Rousse, certains résidents demandent davantage de places de stationnement alors que d'autres y sont opposés pour des raisons environnementales et de cadre de vie. Du côté de l'offre, un débat a pu exister au sein des politiques, entre tenants de l'automobile d'une part, et tenants du rééquilibrage en faveur des transports collectifs d'autre part.

3.2.3.2. L'application de la mesure

De manière similaire au cas de la fiscalité sur les carburants, l'application effective de la mesure en matière de stationnement payant doit in fine prendre en compte le moment de la mise en œuvre de la mesure, ainsi que les marges de manœuvre des acteurs et la nécessité des compensations. Elle doit aussi, dans sa mise en œuvre, être progressive et en permanence négociée.

L'importance du moment et du contexte d'implantation

Le moment et le contexte dans lequel la mesure est appliquée, exercent une influence sur le degré d'acceptation de la nouvelle mesure.

Par exemple, le stationnement payant s'impose à Lyon à un moment bien particulier : c'est à cause de la concurrence des grandes surfaces de périphérie que les commerçants sont, dès les années 70, favorables à l'introduction du stationnement payant sur voirie. Cette position peut sembler paradoxale car les grandes surfaces de périphérie offrent à leurs clients un nombre important d'emplacements gratuits. Mais le paradoxe n'est qu'apparent car le phénomène des « voitures-ventouses » en ville empêche l'accès en automobile de la clientèle des commerces du centre. Même si leurs clients doivent payer pour stationner dans l'hypercentre, c'est, pour les commerçants, un moindre mal puisqu'en réduisant le nombre des voitures-ventouses, cette mesure permet malgré tout l'accès d'une clientèle accrue.

Le contexte politique et social national évolue également au cours du temps, précédé ou accompagné de textes réglementaires ou législatifs. Il est alors nécessaire de savoir s'y adapter. La mise en place du POS, qui impose de prévoir des emplacements privés pour les nouvelles constructions, induit des changements qui peuvent susciter l'opposition des promoteurs immobiliers pour lesquels les contraintes sont accrues. La politique de croissance de l'offre de stationnement opérée depuis les années 70, connaît un coup d'arrêt lorsque, à la suite de la loi sur l'air, l'accent est mis sur la maîtrise du trafic automobile : de nouveaux acteurs deviennent centraux comme le Sytral, et un outil de compensation peut devenir un outil d'incitation (cf. le tarif résident). Cependant l'adaptation à cette évolution peut prendre du temps, comme l'illustre l'implantation malgré tout de nouveaux emplacements dans le 5^{ème} arrondissement.

Les marges de manœuvre et la nécessité des compensations

Les marges de manœuvre des acteurs de l'offre, et donc les concessions qu'ils peuvent faire, sont limitées, si l'on considère les deux niveaux d'application, que sont le quartier et l'agglomération, d'échelles géographiques différentes.

La politique du stationnement s'applique d'abord à une échelle micro-locale relative au quartier d'application. Une topographie en pente, avec des rues petites, un habitat ancien avec peu de garages privés, comme dans le cas du quartier ancien de la Croix-Rousse, pose des problèmes importants de partage de la voirie et de technique adaptée de construction des parcs souterrains. La difficulté de mettre en œuvre une politique de régulation du stationnement est également accrue dans le quartier ancien et touristique du Vieux Lyon (et de Saint-Georges dans le 5^{ème} arrondissement) où, comme à la Croix-Rousse, se pose un problème de rareté d'espace.

La politique du stationnement s'applique ensuite à une échelle globale d'agglomération. A cette échelle, l'objectif désormais poursuivi de limitation de la mobilité automobile fait que l'on cherche à restreindre le stationnement en ville par le biais de l'offre en places et en prix, tout en développant les parcs relais. Ces deux échelles d'application, micro-locale et globale, rentrent donc le plus souvent en conflit. Dans le 5^{ème} arrondissement par exemple, la hausse du nombre d'emplacements permettant un meilleur accès en automobile à certains quartiers, est décidée malgré les orientations générales de la politique de l'agglomération.

Le degré d'acceptation de la nouvelle mesure sera également influencé par les marges de manœuvre dont disposent les acteurs de la demande, c'est-à-dire les degrés de liberté dont ils disposent pour échapper à la mesure (ex fraude au stationnement payant sur voirie face à un contrôle à sévérité variable) ou pour s'y adapter (capacité à payer).

Au départ, comme le stationnement payant se concentre dans l'hypercentre, la liberté de choix consiste à pouvoir se garer gratuitement dans les quartiers contigus ou dans les quelques emplacements restés gratuits. Mais, à partir du moment où le stationnement payant est étendu aux autres arrondissements et où le nombre d'emplacements gratuits est fortement réduit, cette liberté disparaît. Le stationnement payant est alors perçu comme une nouvelle taxe, à laquelle il n'est pas possible d'échapper. Cela surtout lorsque les alternatives offertes (en transports en commun) sont critiquées par les acteurs.

Quand la liberté de choix des acteurs de la demande n'existe plus, ceux-ci se retrouvent acculés et sont amenés à se regrouper, voire à se coaliser pour faire pression sur les autorités publiques. Selon l'état du rapport de force établi, l'autorité pourra ou non lâcher du lest et mettre en œuvre des mesures compensatoires. C'est le cas en particulier lors de la création du tarif résident de surface et en souterrain. *A contrario*, le rapport de force établi par les étudiants du 7^{ème} arrondissement, lors de l'extension du stationnement payant à ce quartier, ne leur a pas été favorable étant donné leur faible poids politique : ils n'ont donc pas obtenu de compensation et ce, bien que la marge de manœuvre d'étudiants automobilistes provenant de la grande banlieue soit assez faible.

La recherche de la progressivité et de la négociation

La manière dont la nouvelle mesure est implantée intervient à deux niveaux à travers la négociation et la progressivité.

La négociation est désormais recherchée car elle est perçue comme importante pour la réussite d'une nouvelle mesure tarifaire. Si elle permet d'anticiper et peut-être d'éviter les conflits, elle permet aussi de gagner du temps dans l'application de la mesure. Elle est d'autre part d'autant plus recherchée que les acteurs concernés ont un poids important dans le débat.

Cette recherche de la négociation marque également un changement dans la manière dont se construisent les relations entre les acteurs. Il y a une vingtaine d'années, en effet, c'était d'abord sur la logique du conflit que reposaient les relations entre les acteurs. Même si cette logique peut encore exister, la négociation est le plus souvent privilégiée. Dans le quartier Saint-Just (5^{ème} arrondissement) les commerçants, les riverains demandent ouvertement dans la presse de participer aux négociations. Ces acteurs mènent alors différents types d'actions allant de la pétition à la manifestation lorsqu'ils ne peuvent pas participer aux débats.

La négociation est quasiment systématique, même si cela ne signifie pas pour autant que les intérêts de l'ensemble des acteurs soient satisfaits, comme le montre l'épisode des étudiants du 7^{ème} arrondissement. Remarquons au passage que ne pas respecter les engagements pris lors de la négociation conduit à un rejet de la mesure d'autant plus important. Il est toutefois évident, que le faible poids économique et les moyens d'actions limités de ceux auprès de qui les engagements n'ont pas été tenus, amoindrissent considérablement la portée du refus.

La progressivité est également recherchée. Elle s'appuie sur les résultats des expériences passées. Dans le cas de Lyon au départ, et une nouvelle fois en relation avec la localisation des activités commerciales, le stationnement payant de surface et hors voirie fut d'abord implanté dans une zone hypercentrale restreinte (2^{ème} arrondissement) puis étendu progressivement aux autres arrondissements. Cette extension a été réalisée en tirant les enseignements de la première expérience : dès que les résidents ont manifesté leur mécontentement, le tarif résidentiel a été introduit comme dans l'hypercentre.

La progressivité s'appuie d'autre part sur des tarifs attractifs qui seront ensuite relevés. Par exemple, les tarifs du stationnement hors voirie sont au départ fixés à un niveau inférieur à ceux pratiqués en surface. Puis, lorsque la rentabilité de LPA le nécessite ou qu'une forte demande s'exprime à travers le bon remplissage des parcs, ces tarifs sont augmentés. Cela d'autant plus que la politique de régulation de la mobilité automobile pousse désormais à l'élévation des tarifs pour décourager l'usage de l'automobile.

3.3. Péage urbain : le cas de TEO à Lyon

Version du 30/06/03 17:33

A la différence de la fiscalité sur le carburant, relativement invisible dans le prix d'achat à la pompe, le péage est explicitement perçu par l'usager comme un coût supplémentaire de l'usage de la voiture particulière, tout comme l'est le stationnement payant. Comme le stationnement payant c'est une mesure locale, qui tient compte du besoin de financement d'infrastructures ou d'objectifs de régulation de la congestion locale. Cependant, à la différence du stationnement payant communément répandu dans la plupart des villes, et même si les expériences en interurbain sont réussies, le péage en milieu urbain a pour lui le handicap de la nouveauté, puisqu'il est quasiment inconnu dans les agglomérations françaises : au pire rappelle-t-il à certains les précédents historiques de l'Ancien Régime avec les péages d'octroi.

Nous avons choisi d'aborder comme étude de cas de l'acceptabilité du péage urbain, le cas de TEO, une infrastructure nouvelle à péage ouverte à Lyon en 1997. Largement rejetée au moment de sa mise en service, cette infrastructure a fini par être utilisée quelques mois plus tard par un nombre croissant d'automobilistes, après le rétablissement de voiries gratuites parallèles et d'importants réaménagements tarifaires.

Nous commencerons par dresser la scène avec, dans une première section, le contexte problématique, juridique et politique ayant conduit à la genèse du projet TEO et, dans une deuxième section, les différentes catégories d'acteurs. La troisième section nous permettra d'exposer la dynamique ayant conduit au rejet de TEO. Les arguments utilisés par les acteurs seront exposés dans la quatrième section. Enfin, l'analyse des mécanismes à la base du processus de rejet puis d'acceptabilité du projet réformé sera menée dans la cinquième et dernière section.

3.3.1. De la problématique des péages urbains au cas de TEO

Nous commençons par rappeler brièvement la problématique des péages urbains, puis le contexte juridique français permettant d'introduire les péages en milieu urbain, pour terminer par la présentation du projet TEO.

3.3.1.1. *Problématique des péages urbains*

La tarification routière, comme instrument économique susceptible de contribuer à une politique optimale de management des déplacements, fait l'objet de débat depuis plus d'un siècle et demi. La conclusion théorique de ce débat est que la règle de tarification optimale - celle qui évite les gaspillages de ressources et maximise le surplus pour la collectivité - revient à appliquer aux usagers de la route une redevance incluant les externalités de

congestion, d'environnement et d'accident. Bien que certaines des hypothèses présidant à ce résultat ne soient pas toujours vérifiées, il existe un solide consensus entre économistes pour juger qu'il est plus efficace de tarifier quelque chose pour les externalités de congestion et environnementales, plutôt que de ne rien tarifier du tout ou de tarifier un prix déconnecté des coûts occasionnés à la marge.

L'application de ce principe de coût marginal social renvoie très concrètement à l'instrument du péage routier, le mieux à même de moduler le tarif d'usage directement imputé à l'usager, dans le temps et selon les lieux de circulation.

Le péage routier peut prendre plusieurs formes, selon la base tarifaire (au kilomètre, au passage, au forfait, au temps), selon la configuration spatiale (axe routier, cordon d'accès, zone de circulation), selon l'heure du déplacement et selon l'affectation des recettes. Voilà pourquoi on parle de péages urbains.

En outre, dans la confrontation d'une offre (de capacité viaire à un moment donné) et d'une demande (de déplacements à ce même moment), l'explicitation d'un prix par le péage routier donne d'office à ce dernier un double rôle de source de financement et de modération de la demande.

Dans une logique de couverture des coûts d'une infrastructure non saturée, le tarif sera ajusté de manière à optimiser le flot des usagers pour maximiser les recettes. A l'exemple du système de financement « à la française » des autoroutes interurbaines à péage, ce dernier apparaît comme la contrepartie d'un service rendu en termes de vitesse et de confort – et librement acheté puisque le principe de l'alternative gratuite est maintenu –. La redistribution s'opère entre usagers présents et futurs de l'autoroute et, au pire, entre usagers des différentes sections d'autoroutes plus ou moins rentables¹.

Dans une logique de modération de la congestion, le tarif devra être suffisamment élevé pour décourager les déplacements et ajuster leur quantité à la capacité disponible. Quand on tend vers la règle de tarification optimale en situation de saturation, le surplus *collectif* augmente mais une redistribution s'opère au sein de la collectivité. D'une manière générale le péage est régressif par rapport au revenu *toutes choses égales par ailleurs* : il favorise ceux qui ont une utilité marginale relative du temps plus élevée et une utilité marginale relative du revenu moins élevée, c'est-à-dire en gros les plus « riches » ou ceux dont les frais sont remboursés par l'employeur. Dans sa forme de régulation la plus ultime (péage de congestion appliqué à la totalité du réseau) le péage apparaît encore plus régressif non seulement parce que les tarifs seront plus élevés pour décourager la circulation, mais aussi parce que, par définition, l'alternative routière gratuite n'existe pas.

Ces aspects expliquent en grande partie les difficultés de l'introduction de péages routiers en milieu urbain, qui se heurte à de fortes oppositions sociales et politiques. Le cas qui se rapproche le plus du péage de congestion est celui de Singapour, péage de zone dans le centre des affaires, opérationnel depuis 1975 et étendu en 1998 au réseau d'autoroutes de l'île. Outre les ponts et tunnels à péage dans certaines agglomérations, les autres exemples majeurs de péages urbains sont les péages de cordon dans les trois principales villes de Norvège (Oslo en 1990, Trondheim en 1991, Bergen en 1986) mais il s'agit là de péages modiques destinés à financer une offre future de transport, principalement mais non exclusivement routière. Londres projette d'implanter pour 2003 un péage pour circuler dans son centre.

¹ Jusqu'à récemment mais cette péréquation est désormais exclue pour les futures sections.

3.3.1.2. *Le contexte réglementaire et législatif français concernant les péages urbains*

En France les lois de décentralisation de 1982 ont transféré l'essentiel des compétences sur les transports locaux aux collectivités territoriales que sont les communes ou groupements de communes (environ 600.000 km de voies communales au 31.12.01), les départements (365.000 km) et les régions. L'Etat reste responsable des routes nationales (27.500 km) et des autoroutes concédées ou non concédées (10.143 km).

Les collectivités locales et notamment les agglomérations urbaines se retrouvent le plus souvent face à elles-mêmes quand il s'agit de financer la construction de nouvelles voiries proprement urbaines. Face à ce problème de financement, la loi n°86-972 du 19/8/86 dans son article 17 autorise les communes et groupements de communes à instituer une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier communal. Cette institution est autorisée par décret en Conseil d'Etat. Le décret n°88-500 du 29/4/88 précise les conditions de dimension et de coût : une surface de chaussée de pont, de tunnel ou de tranchée couverte, égale ou supérieure à 4000 m², un coût prévisionnel total égal ou supérieur à 100 MF. Le dossier soumis au Conseil d'Etat doit indiquer comment sera assurée la couverture des charges d'emprunt, ou celle des charges d'exploitation et d'investissement du concessionnaire, ainsi que le plan de financement, ou le projet de convention de concession, et les tarifs des redevances.

On s'est donc contenté en France de transposer le schéma de financement interurbain, et la loi limite le péage urbain au financement de certaines infrastructures nouvelles : les infrastructures de ce type existant en France en 2001, sont :

- le tunnel Prado-Carénage à Marseille (2,5 km, réservé aux véhicules légers, qui présente la caractéristique d'avoir repris un tunnel ferroviaire désaffecté, donc avec un investissement moindre et par conséquent un péage moindre) ;
- l'autoroute A14 en région parisienne (16 km entre Orgeval et la Défense, ouverte en 1996) : elle offre actuellement un parcours totalement fluide pour un tarif de 30F environ ; 80% de la clientèle l'emprunte entre 6h et 10h ou entre 16h et 20h soit aux heures les plus congestionnées sur les itinéraires concurrents (A13) ;
- et enfin le boulevard périphérique nord de Lyon qui a connu les vicissitudes présentées ci-après, et qui est notre étude de cas.

3.3.1.3. *Le cas lyonnais : TEO*

Le 25 février 1989, le projet d'un périphérique est défendu par M. Noir, futur maire de Lyon, dans le cadre de la campagne pour les élections municipales. L'idée de créer une voie rapide qui encercle l'agglomération n'est pas nouvelle : on en parle depuis des décennies, dès les années 30 avec Edouard Herriot, le maire de l'époque, qui a mis en œuvre le boulevard Laurent-Bonnevay, mais depuis, le projet traîne. Pour M. Noir, élu maire puis président de la Courly, boucler le périphérique est perçu désormais comme une nécessité pour l'agglomération, sous peine de parvenir très rapidement à une situation d'asphyxie en centre ville. Grâce à ce périphérique, il sera possible de détourner le transit qui emprunte l'axe autoroutier Nord-Sud par le tunnel de Fourvière, qui pollue et encombre l'agglomération. Pour achever ce contournement il faut construire deux tronçons : un tronçon ouest entre Tassin et Oullins et un tronçon nord entre Ecully et Villeurbanne.

La priorité sera donnée à la construction du tronçon nord (dénommé ultérieurement TEO pour Trans Est Ouest). Dès lors, conçu dans l'urgence, ce dossier passe sous silence

plusieurs questions sur l'utilité de l'ouvrage, son impact sur la saturation de l'agglomération, le moment de sa réalisation (avant ou après un éventuel tronçon ouest), etc. Autant d'interrogations qui, restées sans réponses, vont ouvrir la voie à de nombreuses contestations².

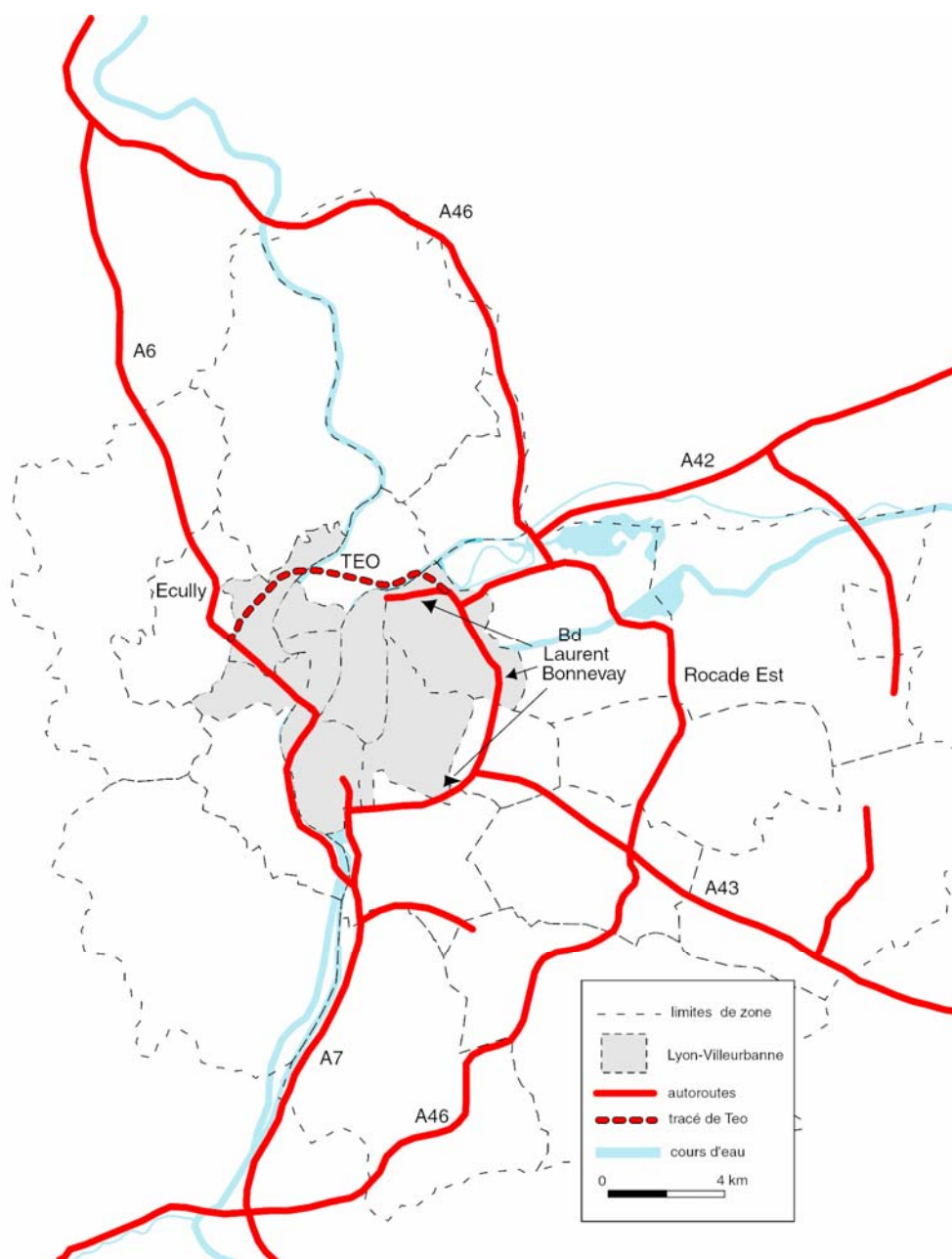


Figure 4 : Les autoroutes et voies rapides urbaines de l'agglomération lyonnaise

² source : Chabanol et al (1998)

Ce tronçon nord traverse de part en part des zones densément peuplées. Afin d'en limiter les nuisances, son insertion en zone urbaine nécessite la réalisation d'ouvrages onéreux - tranchée, viaduc, pont et tunnel -. Trois tunnels accueillant 2 tubes avec 2 voies de circulation seront l'épine dorsale de cet ouvrage de 10 km : le tunnel de La Duchère d'1,1 km de long, celui de Rochemard de 1,1 km et celui de Caluire de 3,2 km. Mais le coût élevé de construction de l'ouvrage a amené à son tour à poser le problème des sources de son financement. C'est ainsi que le recours à la formule de la concession a été présenté comme incontournable. Cette solution était censée trouver sa justification dans l'absence de participation financière de l'Etat et de la Région dans l'opération et par l'impossibilité pour les deux collectivités parties au projet - la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône - d'absorber l'intégralité de la charge financière de l'ouvrage. L'intervention du secteur privé permettait, grâce aux banques, un relais temporaire de financement pour éviter que l'ouvrage ne pèse trop lourd sur le budget public. L'instauration d'un péage était la réponse apportée à la question de l'amortissement des coûts supportés par le concessionnaire. La Courly a alors proposé de confier la réalisation de l'ouvrage à un constructeur concessionnaire qui gérerait ensuite l'ouvrage.

L'infrastructure permet de relier directement les autoroutes A6 et A42, depuis Ecully jusqu'au périphérique Est (boulevard Laurent-Bonnevay), à la hauteur de Villeurbanne-Croix Luizet. Les utilisateurs peuvent la rejoindre à ces deux échangeurs d'extrémité mais aussi aux 4 échangeurs intermédiaires avec les voiries les plus utilisées de la ville et assurant à la fois l'accès aux grands axes de communication mais aussi la desserte de nombreux quartiers et communes.

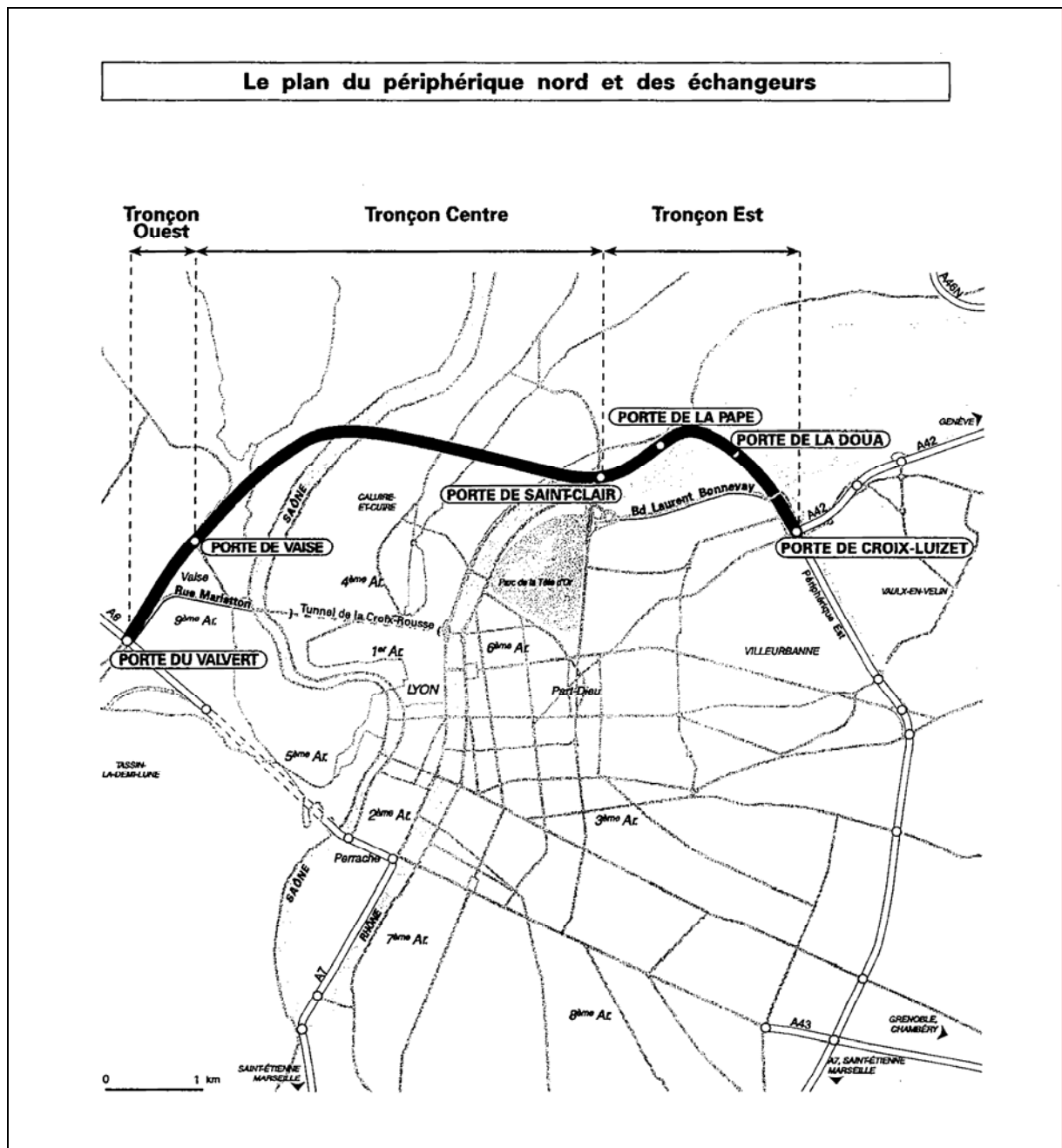


Figure 5 : Le périphérique nord de Lyon³

La mise en service de l'ouvrage s'est faite courant 1997 d'une part section par section, d'autre part d'abord sous le signe de la gratuité, puis moyennant péage. L'ouverture gratuite a été marquée par de gigantesques embouteillages, l'ouverture payante par des manifestations et le boycott partiel de TEO, puis par des difficultés d'ordre juridique allant jusqu'à l'annulation de la concession. Ces multiples difficultés ont amené le nouvel exécutif, (arrivée au pouvoir de R. Barre en 1995 à la mairie de Lyon et à la présidence de la Courly) à réviser en février 1998 le système de péage initial pour permettre à TEO de fonctionner et lui « redonner une utilité sociale » comme l'exprimait un élu, B. Rivalta, en

³ source : Dalmais (2000)

1998. En mars 1998, la Courly annonçait une hausse de fréquentation de 40% par rapport au mois de décembre 1997.

Par sa mise en place mouvementée, TEO offre l'exemple d'une infrastructure nouvelle à péage qui, largement rejetée au moment de sa mise en service dans le courant de 1997, a fini par être utilisée quelques mois plus tard, après d'importants réaménagements, par un nombre croissant d'automobilistes. L'ouvrage a, à cette occasion, repris sa dénomination officielle d'origine, celle de Boulevard Périphérique Nord de Lyon (BPNL).

L'intérêt d'étudier ce cas est de mettre en évidence un certain nombre d'erreurs qui ont fortement compromis l'acceptabilité de ce projet.

La matière première de notre étude est constituée d'abord d'articles de journaux, essentiellement locaux : ces journaux ont rendu compte de manière assez détaillée des débats politiques, ponctuellement au moment des décisions marquantes dans la période des 7 années de genèse du projet, plusieurs fois par mois ou même par semaine au moment de la crise de 1997-98. Deux autres documents ont été également fort utiles, l'un étant le rapport des experts commis par l'Etat à la demande du président de la Courly⁴, l'autre étant les actes d'un colloque de bilan tenu deux ans après⁵.

Après avoir dressé la scène, nous situons, comme pour dans le cas de la fiscalité sur les carburants et le stationnement payant, les différents acteurs de l'offre et de la demande sur ce « marché politique » de TEO.

3.3.2. Les acteurs impliqués dans le processus de décision de TEO

L'histoire de TEO couvre les deux périodes, avant et après la mise en service, de manière inégale pour ce qui est de la documentation. L'information disponible est plus rare lors de la phase de gestation du projet qu'au moment de la mise en service. Deux raisons peuvent être avancées : d'une part, quand on remonte dans le temps, les articles de presse sont de plus en plus difficiles à récupérer, d'autre part, le jeu des acteurs a été surtout concentré sur ceux de l'offre, plus exactement entre ceux qui avaient la force de proposition et présentaient les projets (groupes de travail) et ceux qui les votaient (conseil communautaire) et de ce fait peut être moins médiatisé par la presse.

Ce « marché politique » de la politique de transport spécifique à TEO laisse apparaître un jeu d'acteurs fortement déséquilibré entre ceux de l'offre et ceux de la demande. Du côté de l'offre, la réalisation de TEO porte la marque d'une volonté politique forte, émanant dans les faits d'un très faible nombre d'acteurs qui ont su imposer le projet aux autres partenaires de l'offre. Il apparaît en effet, qu'au cours des diverses étapes nécessaires à la mise en place du projet, les élus n'aient été le plus souvent appelés à se prononcer que sur des aspects ponctuels du dossier sans en avoir une vue d'ensemble. Du côté de la demande, l'opposition locale se fait jour avec vigueur lors de la mise en service de l'infrastructure, et implique, à la différence de l'offre, un grand nombre d'acteurs qui ont su se faire entendre par le double jeu des coalitions et des actions musclées.

⁴ source : Chabanol et al (1998)

⁵ LET (2000)

3.3.2.1. Les acteurs de l'offre

Nos sources documentaires nous ont permis d'obtenir une vue assez complète des acteurs de l'offre qui ont été impliqués plus ou moins directement dans le projet, ainsi que du type de rôle qu'ils ont joué. Nous les avons distingués selon deux niveaux de compétence : le premier correspond à un niveau territorial local, découlant des compétences en matière de transports, dévolues par les lois sur la décentralisation ; le deuxième est celui d'acteurs que nous qualifierons « de contrôle » a priori ou a posteriori, que ce soit au plan technique ou juridique (validation du projet ou contentieux). Ils sont regroupés dans le Tableau 21.

Acteurs de l'offre	Avant la mise en service			Après la mise en service	
	procédures juridictionnelles	montage politico-technique du projet	montage financier	exploitation	gestion de la crise
<i>Acteurs locaux</i>					
exécutif communautaire		pilotage du projet			
Courly		vote du projet, maîtrise d'ouvrage	subvention + travaux	schéma de circulation	gestion de la crise
Conseil général		vote du projet	subvention + travaux		
élus municipaux		vote du projet			
concessionnaire (SCBPNL)		responsabilité des travaux	péage	exploitation et perception des péages	contentieux sur la reprise de l'ouvrage
banques			prêts		
constructeurs et prestataires		réalisation des travaux			
chambre régionale des comptes	contrôle				
<i>Acteurs du contrôle</i>					
Etat	contrôle a priori				mission d'experts
Conseil d'Etat	autorisation	autorisation			contentieux
Tribunal administratif					contentieux

Tableau 21 : Les acteurs de l'offre et leurs domaines d'intervention

Les acteurs locaux

Ces acteurs locaux de l'offre comprennent :

- l'exécutif de la Courly, élu en 1995, et essentiellement R. Barre, son président,
- les élus de la Courly et les élus locaux des arrondissements (de Lyon) ou de l'une des 55 communes, les différents rôles étant souvent tenus par les mêmes personnes,
- les élus de l'ancienne équipe exécutive de la Courly, à l'origine du projet,
- les représentants de la société concessionnaire (SCBPNL).

Bien évidemment, dans le jeu de ces acteurs, leurs poids respectifs dans la définition d'un objectif ne sont pas les mêmes selon qu'ils appartiennent à l'exécutif ou qu'ils sont « seulement » élus communautaires ou autre élu local, municipal, cantonal ou régional. L'opinion des premiers fait plus ou moins force de loi, quant aux seconds, il est prouvé que

l'on peut s'en passer. Cependant, parmi ces derniers, certains élus de sensibilité écologiste ont su utiliser des leviers juridiques qui se sont révélés être d'une redoutable efficacité.

Comme le montre le tableau ci-dessus, bon nombre d'acteurs ont été amenés a priori à intervenir lors de la phase de montage du projet. Pour mieux saisir par la suite le jeu des divers acteurs, il est utile de rappeler de quelle manière chacun d'eux est censé être impliqué, même si les commentaires de la presse que nous avons dépouillée ont mis essentiellement l'accent sur les rôles d'un groupe restreint d'élus et techniciens de la Courly et du concessionnaire (Bouygues).

La phase avant la mise en service

Elle implique des interventions multiples des divers membres de la Courly et du Conseil Général du Rhône pour, d'une part, faire des propositions concernant le montage du projet et, d'autre part, procéder à une série de votes pour avaliser ces propositions, et pour gérer les relations avec le concessionnaire. Ces acteurs sont appelés à jouer un rôle, soit en tant que membres de l'exécutif communautaire ou du Conseil Général, soit en tant que membres du conseil communautaire ou encore en tant que simples maires de leurs communes. Dans ce dernier cas, l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique requiert leur concours pour mettre à la disposition du public le dossier relatif au périphérique nord.

- Le montage politico-technique

Le pilotage du projet a été assuré dans le cas de TEO par une commission composée de trois groupes de travail, le premier comprenant des membres de l'exécutif communautaire issu des élections de 1989, le second des techniciens dont le directeur de la DDE et celui de la voirie du Grand Lyon, le troisième d'experts en infrastructure. Cette commission est nommée "mission grand projet". L'exécutif communautaire composé du président de la Courly et des 37 vice-présidents élus de l'assemblée communautaire semble n'avoir fonctionné, dans le cadre de cette "mission grand projet" qu'en comité restreint à M. Noir, président de Courly, M. Mercier, président du Conseil Général, 3 vice-présidents du Conseil général et 4 vice-présidents de la Courly. Ce groupe de pilotage a présenté des propositions portant sur la création de l'infrastructure, son tracé, son financement, le choix du concessionnaire et le contrat de concession.

Les propositions de l'exécutif communautaire ont été soumises au vote du conseil communautaire, qui est composé de 155 membres, désignés pour 6 ans parmi les membres des 55 conseils municipaux des communes appartenant à la Courly et qui se réunit en séances publiques pour examiner les divers dossiers.

- Le pilotage du projet

L'exécutif communautaire est chargé de faire appliquer les décisions prises par le conseil communautaire. C'est à ce titre qu'il a assumé le rôle de concédant dans le cadre de la relation avec le concessionnaire. Bien que le Conseil Général du Rhône tout comme la Courly aient été impliqués dans le projet, c'est la Courly qui a été désignée comme autorité concédante unique pour le tronçon nord du périphérique, à la suite d'un accord entre les deux collectivités : selon cet accord, le département du Rhône assumerait plus tard ce rôle pour le projet du tronçon ouest du périphérique. Cette répartition des responsabilités dans la conduite des projets n'a pas été exclusive des participations financières croisées. Le principe retenu a été celui d'un partage à parité des charges financières publiques des deux projets entre les deux collectivités.

C'est ainsi que le président de la Courly (représentant le concédant) a signé le 19 juillet 1991 la convention avec la SCBPNL (société concessionnaire du boulevard périphérique nord de Lyon), pour assurer le financement, la construction et l'exploitation de l'ouvrage. La société Bouygues était le chef de file du groupement d'entreprises sélectionné.

Dans le cadre de cette concession, les rôles ont été partagés entre concédant et concessionnaire, tant au niveau de la réalisation de l'infrastructure que de son financement.

- La réalisation des travaux

Le concessionnaire a eu en charge la construction de l'ouvrage qui constitue la partie centrale du périphérique nord (3 tunnels accueillant 2 tubes avec 2 voies de circulation qui en seront l'épine dorsale). La Courly a eu à construire l'échangeur avec l'A6 à Ecully, la voie de raccordement entre la culée Est du viaduc sur le Rhône et le boulevard Laurent Bonnevey, les échangeurs de Strasbourg et de Pierre Baizet. Elle a eu aussi à aménager les berges du Rhône, aménagement pour partie lié à celui de TEO. L'ouvrage a donc comporté une partie réalisée par voie de concession et une partie prise en charge directement par les collectivités publiques (Courly et Conseil Général du Rhône).

- Le montage financier

Le concédant est intervenu dans un premier temps, pour faire le chiffrage global du projet, car il était le seul susceptible de réunir les informations sur les parties concédée et non concédée de l'ouvrage, mais en s'appuyant sur des données fournies par le concessionnaire.

L'évaluation des recettes de péages incombait en revanche au concessionnaire, dans la mesure où c'était lui qui avait établi les études de trafic servant de base au bouclage du montage financier. Le concessionnaire avait 35 ans pour rentabiliser ses investissements grâce à ce péage et ce, avec la garantie qu'aucun ouvrage ne se dresserait pendant ce temps en concurrence avec le sien. Par ailleurs, il avait l'entière responsabilité de ses relations avec les constructeurs et prestataires de services d'une part et avec les banques sollicitées pour les contrats de crédit, d'autre part.

Quant aux collectivités locales, Courly et Conseil Général, elles intervenaient dans le financement à double titre : financement de la partie non concédée et, initialement (première version du contrat de concession du 19/11/90), versement d'avances remboursables par le concédant au concessionnaire. Ce dispositif ayant été par la suite considéré illégal en regard des règles régissant les interventions économiques des communautés urbaines, ces avances ont dû être converties en subventions non remboursables (convention définitive du 19/07/91), ce qui équivalait à un transfert de charges vers les collectivités locales.

La phase de mise en service

Il y a lieu de distinguer deux périodes : celle de la mise en service du périphérique nord qui a provoqué très rapidement une situation de crise, puis celle de la gestion de la crise.

Dans la première période, seuls deux acteurs locaux sont intervenus : le concessionnaire et la Courly. Le concessionnaire a été chargé de l'exploitation de l'infrastructure et de la perception des péages. Quant à la Courly, en tant que chargée du schéma de circulation, elle a mis en place la nouvelle signalisation.

La période de crise a mis à l'avant-scène la Courly qui, en tant que concédant, a dû gérer le dialogue avec le concessionnaire, en ce qui concernait en particulier le niveau des tarifs du péage. Elle a également dû agir au plus vite pour maintenir un minimum d'ordre public

lors des manifestations des associations d'opposants aux barrières de péage.. A la suite des difficultés apparues en 1997 lors de la mise en service de TEO, Raymond Barre, nouveau président de la Courly, a demandé à l'Etat le concours de trois experts dont la mission, de nature "juridique et technique", consistait à étudier "les solutions envisageables pour résoudre ces difficultés et assurer une exploitation efficace de l'ouvrage".

Même si les principaux acteurs que nous avons identifiés se situent pour la plupart au niveau local, il convient de ne pas oublier l'intervention d'autres acteurs.

Les acteurs de contrôle

Ces acteurs regroupent l'Etat, le Conseil d'Etat et le Tribunal Administratif. Ils sont intervenus soit dans le cadre de la procédure normale pour un tel projet (Etat), soit suite à une sollicitation expresse au contentieux (Tribunal Administratif), soit dans les deux cas (Conseil d'Etat).

L'Etat est intervenu de façon très ponctuelle, à deux reprises. Le coût du projet d'infrastructure dépassant 100 MF, ce qui était le cas de TEO, cela a entraîné une obligation légale de consultation de l'ensemble des services de l'Etat. Enfin, l'Etat est intervenu dans le cadre de la mission d'experts lors de la gestion de la crise.

Par contre le Conseil d'Etat a été plus présent. En effet tant dans les phases de mise en place d'une infrastructure à péage, que dans celles qui ont suivi sa mise en service, un certain nombre de procédures ont imposé un recours au Conseil d'Etat :

- lors du montage politique et technique du projet : la Courly souhaitait obtenir le classement du tronçon en route express afin de pouvoir interdire la circulation à certaines catégories d'usagers et de véhicules, et de s'assurer que l'ouvrage ne serait accessible qu'à partir de points d'entrée aménagés à cet effet. Ce classement a été obtenu par décret en Conseil d'Etat, avec la possibilité de traiter dans le même texte la déclaration d'utilité publique (article L 151-2 du code de voirie routière).
- lors du montage financier : l'institution d'une redevance sur l'ouvrage ne pouvant être autorisé que par un décret en Conseil d'Etat, ce décret a été édicté par le premier ministre et est paru au JO le 25/02/93.
- lors de la gestion de la crise : l'annulation de la délibération autorisant la signature de la concession et du décret de péage le 6 février 1998 a également été le fait du Conseil d'Etat.

Le Tribunal Administratif, en qualité de juge de droit commun du contentieux administratif, est intervenu à la requête d'opposants à TEO, et a annulé en septembre 1997 la délibération qui prévoyait le rétrécissement du boulevard Laurent-Bonnevay.

3.3.2.2. Les acteurs de la demande

Dans la première période, celle de la mise en place du projet, les interactions entre les acteurs de l'offre et ceux de la demande ne se manifestaient que très ponctuellement, à certaines occasions : ouverture de l'enquête pour la déclaration d'utilité publique, clôture de l'enquête publique avec avis favorable, enfin signature du contrat de concession. Dans la phase de mise en exploitation, les acteurs de la demande prennent une place de plus en plus importante et déterminante sur la scène de ce marché politique, face au concédant et au concessionnaire, faisant ainsi plus volontiers la une des journaux.

Ces acteurs de la demande comprennent :

Les associations : certaines ayant une existence quasi-permanente se sont déjà exprimées au moment de la genèse du projet, d'autres se sont créées à l'occasion de la crise liée à l'ouverture, dont le « collectif pour la gratuité et contre le racket » et l'association « non au racket ». Ces deux dernières occupent le devant de la scène.

- Fédérations
 - FFMC (Fédération Française des Motards en Colère)
 - FNTR (Fédération Nationale des Transporteurs Routiers)
- Associations
 - INDECOSA (Association d'usagers, de riverains, de consommateurs), CENO (fédération d'associations de riverains)
 - Associations en lien avec l'activité économique (Association "Vaulx Entreprises")
 - Associations en lien avec les options politiques ("Vivre vert Villeurbanne", "Citoyenneté, écologie et solidarité", "Convention pour une alternative progressiste", "Défense de la démocratie communale, des services publics et de la laïcité", "Mouvement Ecologiste Indépendant")
 - Associations en lien avec cadre de vie communal ("Comité de sauvegarde du quartier de l'industrie Rochechardon", "Caluire cadre de vie", "Comités Cyprian, Croix-Luizet", "Comité Rhône nord-est du Mouvement des citoyens),
 - associations d'usagers ("lutte contre les effets néfastes du périphérique nord")
- Groupement d'associations
 - DARLY (se Déplacer Autrement dans la Région Lyonnaise)
 - groupement des associations de Caluire et Villeurbanne
 - Collectif « pour la gratuité et contre le racket » : il est né le 10/07/97, au moment de l'ouverture de TEO, il regroupe une trentaine d'associations, ainsi que des syndicats et des partis politiques de gauche hormis le PS :

Les partis politiques et syndicats de salariés et professionnels, s'expriment en tant que tels mais ils trouvent d'autres modes d'expression, à savoir à travers les associations précitées auxquelles ils adhèrent en tant qu'organisations et, pour les partis, leurs élus locaux.

- Syndicats (CGT, CFDT, Syndicat professionnel des taxis)

Les « individuels » sont les habitants ou les automobilistes anonymes auxquels les journalistes prêtent volontiers la parole.

- automobilistes
- riverains (Feyssine, Vaise, Villeurbanne, Caluire)
- contribuables

Enfin, les experts, personnalités et journalistes, catégorie ne relevant pas strictement de la demande, mais se retrouvant plutôt dans une position d'arbitre.

Personnalités

- G. Malher, président de la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie),
- M. Rivier, ancien président de commission du quartier St Clair
- B. Vincent, président de la CRCI (Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie).

Ayant campé les acteurs, nous retraçons maintenant l'histoire du rejet de TEO.

3.3.3. La dynamique du rejet de TEO

Comment est-on passé d'un projet apparemment consensuel à un rejet complet ? La trame explicative réside selon nous dans une approche originelle d'ingénierie technico-financière trop étroite, qui n'a pas résisté à l'épreuve de l'ingénierie politico-sociale. A partir d'une idée simple et de bon sens au départ (il suffit de construire un contournement routier pour diminuer le trafic dans le centre), la focalisation sur les contraintes financières a conduit à cet objet technique non maîtrisé et profondément rejeté dès son ouverture.

Cette section suit cette trame explicative et s'attache à décrire le passage progressif de l'objectif de financement (1) à celui de l'acceptabilité sociale (3) en passant par l'émergence de la crise (2). En outre, cette évolution a été conditionnée par le caractère irréversible ou réversible des décisions prises au cours de la genèse du projet (4).

3.3.3.1. *La genèse du projet TEO : un objectif d'équilibre financier*

Les vicissitudes dont TEO a fait l'objet lors de son ouverture à l'été 1997 prennent leur origine dans les différentes étapes de sa mise en place, qui couvre la période de 1989 au début 1997. Il semble qu'au cours de ces années là, un certain nombre de procédures à suivre n'aient guère été respectées, donnant ainsi l'impression d'un projet préparé dans la hâte et conçu de manière arbitraire sans jamais faire l'objet d'un débat public. Il est difficile de présenter les principaux éléments de cette phase de gestation du projet, sans attirer d'emblée l'attention sur les vices de forme qui ont fait alors l'objet de critiques de la part des adversaires du projet.

Une fois le projet de création du périphérique nord préparé au cours de 1989 par la « mission grand projet », le sujet est abordé par M. Noir le 13 novembre 1989 devant les élus de la Courly auxquels il demande de voter un crédit d'études « afin de vérifier la faisabilité du projet ». C'est alors le grand déballage à la Courly et l'élus écologiste E. Tête dit publiquement tout le mal qu'il pense de ce projet. Parmi ses multiples griefs, il désapprouve le recours au secteur privé pour financer le projet car « le traitement de la concession va enfermer la Courly dans un système dont il lui sera impossible de se dégager, il va coûter très cher, et aura inévitablement des conséquences sur le reste de la voirie ». Il annonce déjà que « le concessionnaire exigera forcément des aménagements pour assurer une bonne fréquentation de cette voie rapide à péage qui doit lui rapporter de confortables revenus ». De son côté l'élus communiste R. Chevailler se montre le plus virulent au sujet du péage et prévient « qu'instaurer un péage en milieu urbain provoquera inévitablement de vives réactions chez automobilistes dont il faudra tenir compte ». M. Noir réplique que sans péage, il faudrait augmenter les impôts locaux de 50% pour financer le projet. L'option du péage ne sous-entendait pas néanmoins que la participation de la Courly et du département serait négligeable. Dans les faits, certaines de ces craintes se confirmeront en ce qui concerne le coût pour les fonds publics et le comportement du concessionnaire qui cherche une rentabilité minimale pour son opération.

Le choix du tracé.

Il constitue l'étape préliminaire à la réalisation du projet. Comme le soulignent les experts (Chabanol et al., 1998), l'idée suivant laquelle les arbitrages s'imposaient d'eux mêmes, semble avoir été prégnante dans la naissance du projet et paraît également avoir guidé le choix du tracé. Ainsi dès le comité d'agglomération du 13 juillet 1989, c'est un tracé très détaillé qui est retenu. Y figurent notamment, outre les extrémités (échangeur avec A6 et le boulevard du Valvert à l'ouest, et la jonction avec le boulevard Laurent-Bonnevay à l'est),

le passage à proximité de la gare de Vaise, le franchissement sous fluvial de la Saône, la traversée du tunnel sous la Croix Rousse et Caluire, un tronçon sur la rive droite du Rhône, un échangeur à hauteur du pont Poincaré et une "traversée aérienne du Rhône le plus à l'est possible". De plus une note de l'agence d'urbanisme indiquait explicitement qu'elle n'avait pas pris en compte dans la présentation des options possibles, le critère de "faisabilité technique - coût - montages financiers". De même, "l'agence ne disposant pas de toutes les informations nécessaires", l'examen des problèmes de circulation n'était que partiel. L'impression d'un bouclage a priori du tracé, sans analyse technique et socio-économique et sans appréhension des coûts, n'a pu que fournir des arguments aux opposants du projet.

Le choix du concessionnaire et le chiffrage du projet

Quant à la manière d'assurer le financement de l'ouvrage, les deux collectivités impliquées dans le projet - la Courly et le Conseil général du Rhône - ont choisi le système de concession. Cette option implique d'abord de lancer une consultation auprès d'un certain nombre de candidats éventuels, puis de procéder à une présélection du concessionnaire. Dans les faits, il ne semble pas que les règles du jeu aient été suivies.

Ce choix semble avoir comme les décisions précédentes, largement échappé au débat public préalable. La consultation est lancée sans débat de fond préalable, elle est limitée à deux entreprises qui sont invitées à soumissionner. La pré-sélection est effectuée par un groupe de travail restreint, sans compte rendu intermédiaire aux assemblées délibérantes et vaut en fait comme sélection définitive. Tout concourt pour donner l'impression d'une sélection dans l'urgence, au cours de laquelle la mise en concurrence et l'information des élus ont été minimales⁶.

Le 23 avril 1990, la Courly annonçait que le concessionnaire pressenti était le groupement conduit par la société Bouygues. L'ouverture était prévue pour 1994 et le coût estimé était de 3,9 milliards FF. Les élus de la gauche et les écologistes émettaient les plus vives réserves.

"La concession va coûter très cher". Autrement exprimé, les charges s'alourdissent au détriment des collectivités locales en raison de la répartition du financement des travaux entre fonds publics et fonds privés, qui s'est sensiblement déformée au fil des années.

Quelques mois plus tard, le 19 novembre 1990, la première version du contrat de concession, pourtant dénoncé par l'opposition, était votée. Le projet à cette date était estimé à 4,5 milliards FF dont, pour la Courly et le Conseil Général, 754 millions sous forme de subvention et d'avance remboursable et 864 millions à leur charge pour des travaux connexes.

L'ouverture des enquêtes publiques en janvier 1991 donnait l'occasion à M. Rivier, ancien président de la commission du quartier St Clair d'exprimer, à son tour, ses inquiétudes sur les problèmes financiers : « outre le scandale de l'avance gratuite de trésorerie qu'effectue la Courly aux groupes privés, on peut penser qu'il y aura toujours des frais supplémentaires. Le budget initial sera majoré et une fois de plus, c'est le contribuable qui payera...en résumé, ce projet est bien trop onéreux vu les services qu'il rendra ».

Pour obtenir l'aval du Conseil d'Etat au sujet du contrat de concession du 19/11/90, les collectivités transformaient, par avenant du 13 juin 1991, leurs "avances" en subvention

⁶ selon les termes du rapport d'expert (Chabanol et al, 2000)

mais, assurait Serge Guinchard, vice-président aux finances, "cela n'entraînerait aucune dérive financière".

En réaction 11 requêtes relatives aux conditions de réalisation du périphérique étaient déposées devant le tribunal administratif de Lyon, ayant comme objectif commun d'obtenir l'annulation de décisions portant sur tout ou partie de la réalisation du périphérique. Les requérants contestaient principalement la décision ayant donné naissance au projet le 19/11/90.

Cette décision était annulée le 26 juin 1991 par le Tribunal administratif et une nouvelle version de la convention de concession était signée le 19 juillet 1991. L'ardoise augmentait pour la collectivité puisqu'elle devait alors déboursier 2,1 milliards soit 40% du financement.

E. Tête recevait en mars 1993 un bien étrange document de la Banque Européenne d'Investissement où il était fait mention d'un coût de projet de 6,2 milliards FF. E.Tête a eu l'intention de verser cette nouvelle pièce au dossier prochainement présenté au Conseil d'Etat sur la validité de la déclaration d'utilité publique et projetait même de demander à cette instance d'entamer une procédure d'urgence afin d'examiner en détail cette affaire : « en ce qui concerne des dossiers de cette importance, il serait bon d'être très clair sur les chiffres ». Lors de la séance du Conseil de Communauté du 6 avril 1993, E. Tête demandait que soit communiqué à l'Assemblée un tableau réactualisé des coûts, jugeant que les prix avaient tendance à gonfler. Etant donné les réticences de MM. Jourdana et Bourgogne, adjoints de M. Noir, G. Collomb, élu PS, intervenait car « les représentants de la Courly sont en droit d'obtenir des réponses et de savoir ». A. Bourgogne doit alors obtempérer. L'addition s'élevait désormais à 5,6 milliards FF. G. Collomb dénonçait alors les affirmations tenues pendant la campagne électorale par S. Guinchard qui, selon lui, avait minoré le coût réel de l'opération, l'accusant d'être « un truqueur de chiffres ».

Enfin, le 16 septembre 1994, le coût de l'ouvrage était finalement évalué à 5,4 milliards auxquels s'ajoutaient 300MF pour l'aménagement des berges. Les collectivités (Courly et Conseil Général) devaient verser désormais chacune 1,4 milliards FF et la différence devait être financée par le concessionnaire.

Le péage écartelé entre outil de management du trafic et source de financement

"Le concessionnaire cherche à s'assurer une bonne fréquentation de cette voie rapide à péage qui doit lui rapporter de confortables revenus". Un péage répondant à ce souci de rentabilité rentre en contradiction avec l'objectif de prévenir les risques de congestion, un autre objectif que la nouvelle infrastructure était censée satisfaire. C'est ce qu'ont souligné G. Chabroux, maire, et d'autres élus de Villeurbanne, lors de la séance d'information aux villeurbannais organisée par la Courly le 24 mars 1990. Ils estimaient que le projet de contournement nord présenté au public était une réponse partielle et tout à fait insuffisante au problème de circulation. « Il faut un anneau complet, sinon la portion nord deviendra un véritable entonnoir à voitures...Il est impératif que les communes de l'ouest prennent leur part du trafic...et que soient réalisés de larges contournements est et ouest à destination des trafics nationaux car il est bien clair que le bouclage du périphérique est destiné à améliorer la desserte locale et seulement la desserte locale ».

Ces élus s'étaient déclarés en conséquence résolument opposés au péage car « c'est une solution pernicieuse qui comporte de gros dangers. Elle serait contraire à la philosophie du projet puisque, pour rentabiliser l'ouvrage on peut avoir tendance à attirer de nouveaux flux de circulation ». Les opposants craignaient que, si les lyonnais rechignaient à

s'acquitter d'un péage, l'on ait tendance à détourner les trafics nationaux sur le périphérique nord dans le seul but de le rentabiliser. Or cette crainte s'est vue confirmée par la stratégie du concessionnaire, qui avait obtenu dans son contrat de concession quelques aménagements qui participaient de cet objectif de rentabilité.

Il s'agissait d'une part d'appliquer le péage à l'ensemble de l'infrastructure nouvelle et non plus seulement à la partie centrale. Ainsi lors de la pré-sélection du concessionnaire, les plans présentés par Bouygues prévoyaient que la plus grande partie du trajet entre l'échangeur de A6 et celui de Croix Luizet serait réalisée en tunnel, ce qui voulait dire que la totalité du contournement serait concédée au privé et donc soumise à péage, du fait de la loi de 1986 sur les infrastructures à péage en milieu urbain. Ce qui a amené B. Rivalta, président du groupe PS au Conseil Général à dénoncer ce changement : « au Conseil Général on a voté sur un tracé qui comporte un tunnel sous Caluire et des voies autoroutières. Seule la partie enterrée était concédée à un entrepreneur privé. Or que découvrons nous aujourd'hui ? Les plans présentés par Bouygues prévoient que la plus grande partie du trajet entre A6 et Croix Luizet sera réalisée en tunnels, ce qui veut dire que c'est la totalité du contournement nord qui sera concédée au privé et donc soumis à péage ».

Il s'agissait d'autre part de mesures permettant de s'assurer le plus de clientèle possible en réduisant la concurrence des autres voies. La première mesure était contenue dans l'avis favorable à l'instauration d'un péage donné le 26 novembre 1992 par le Conseil d'Etat, qui avait été validé (avec une grille détaillée des tarifs) par le premier ministre le 22 février 1993. Il était dit que « le concessionnaire aurait 35 ans pour rentabiliser ses investissements grâce à ce péage et ce, avec la garantie qu'aucun ouvrage ne se dresserait pendant ce laps de temps en concurrence avec le sien. » La seconde mesure avait fait l'objet de l'avenant n°3 du contrat de concession, le 12 juillet 1993, qui confirmait les réductions de voiries alternatives. Il prévoyait que le boulevard Laurent Bonnevey et ses accès seraient fortement réduits, constituant ainsi un réservoir de clientèle sur le périphérique nord, spécialement sur le tronçon le plus à l'Est.

La gestion administrative et financière du projet du périphérique a été l'objet, comme on a pu le constater, de bien des polémiques et d'agitations. Pourtant en 1994, la cause semblait entendue. En effet, depuis un an, tous les feux verts juridiques et gouvernementaux avaient été donnés pour sa réalisation et pour le principe d'un péage permettant de financer l'opération.

3.3.3.2. De la réalisation à l'éclatement de la crise

La réalisation de l'infrastructure

Elle a été marquée par deux sortes de difficultés. Les premières concernent les opérations d'expropriation qui ont été mal vécues par la population. L'entreprise, chargée par la Courly de cette mission, a été accusée de ne prendre en compte que les bâtiments classés mais pas le facteur humain, et même de pratiquer l'intimidation à l'égard des propriétaires récalcitrants.

Les secondes difficultés, d'ordre technique, portent sur les travaux de construction de l'ouvrage, plus précisément ceux du percement des tunnels qui ont entraîné un certain retard dans la mise en service et l'ouverture d'un ouvrage incomplet. Effectivement, lors de leur ouverture à la circulation en 1997, les tunnels ne comportaient qu'un seul tube au lieu des deux qui avaient été prévus.

Changement d'équipe municipale, la voie devient moins facile pour le concessionnaire

Le 25 juin 1995, R. Barre remplaçait M. Noir à la mairie de Lyon et à la présidence de la Courly. Le dialogue avec le concessionnaire changeait aussi, en ce qui concernait la participation des collectivités au financement de l'infrastructure. Le ton devenait moins conciliant vis à vis du concessionnaire, ce qui est apparu en deux circonstances.

La première, c'est au sujet des travaux de construction de l'ouvrage. Ceux-ci, démarrés dans le courant 1993 et poursuivis en 1994, ont pris en 1995 un certain retard en raison de l'extrême difficulté du chantier de percement du tunnel de Caluire. En novembre 1995, le concessionnaire évoquait des surcoûts de 200 à 500 millions pour lesquels il sollicitait la Courly. Mais pour la première fois, ce fut sans succès, R. Barre ayant répondu « pas un sou de plus ».

La seconde fois, en juillet 1996, il s'agissait de la Chambre Régionale des Comptes qui avait émis de grosses réserves sur le coût du chantier, passé de 3,8 à 6 milliards en 1995. « Si le périphérique nord devenait un jour une bonne affaire, disaient les magistrats, ce serait pour le concessionnaire car le contrat était assurément léonin ». « Le périphérique ne coûtera rien aux contribuables ! ». Cette certitude énoncée par M. Noir a été mise à mal par la Chambre qui énumérait dans une lettre d'observation provisoire, les réticences que lui inspirait la réalisation de cette infrastructure. Le coût, estimé initialement à 3,6 milliards, atteignait alors 6 milliards FF. La Chambre estimait que les surcoûts, assurés pour l'essentiel par la collectivité publique, avaient profondément modifié l'économie du projet puisque, désormais, la part du privé n'excédait pas 50% de l'investissement.

C'était aussi l'occasion pour les élus d'opposition du conseil communautaire (écologistes, conseillers généraux) de rappeler, au cours d'une conférence de presse, les critiques qu'ils avaient faites en 1991 et qui avaient été reprises par la Chambre : précipitation dans la décision, absence de débat sur la politique des transports, manque d'une véritable mise en concurrence, révision des prix à la charge du contribuable.

Une mise en service catastrophique

Cette mise en service, rappelons-le, s'est faite en plusieurs étapes : février-mars 1997, ouverture, puis exploitation payante de la section Ouest entre porte de Valvert et porte de Vaise ; 22 juillet, ouverture de la section Est ; août, mise en service puis exploitation payante de l'ensemble de l'ouvrage.

Cette mise en service allait modifier les conditions de circulation sur trois plans : réduction de capacité de voiries parallèles gratuites, nouvelle signalisation et péage.

Au sujet du rétrécissement des voies, M. Charrier, maire de Vaulx, déclarait comme "inacceptable le retraitement de Laurent-Bonnevay pour faire pression sur les usagers pour qu'ils empruntent le tronçon à péage. C'est un manquement à la mission de service public en matière de déplacement urbain.". De son côté G. Chabroux déclarait "la mairie de Villeurbanne s'est battue depuis le début des années 90 contre ce projet qui fait la part belle au concessionnaire et oublie les intérêts des habitants". Les élus socialistes tout en s'indignant de cette réduction de voies, annonçaient des bouchons inextricables.

Le péage, comme le montre le tableau ci dessous, était modulé, de manière modérée toutefois, selon la distance parcourue d'une part, et selon l'heure du déplacement d'autre part.

Trois tarifs étaient en vigueur selon l'heure de passage :

- heures de pointe : 7h-9h (jours ouvrables) et 16h-20h (jours ouvrables et samedi)
- heures moyennes : 9h-16h et 20h-21h les jours ouvrables, 8h-16h et 20h-21h le samedi, 9h-21h les dimanches et jours fériés
- heures creuses : 21h-6h les jours ouvrables, 21h-8h samedi, 21h-9h le dimanche

A cette grille de tarifs s'ajoutent des abonnements mensuels dont le montant varie selon la distance.

Trois formules de paiement étaient proposées aux usagers :

- le « plein tarif » (PT) ;
- un tarif « privilège » (TP) : moyennant l'acquisition d'un télébadge (cotisation annuelle de 100F), réduction immédiate sur le tarif des passages, selon deux modes de paiement proposés : paiement différé (facture mensuelle des trajets effectués dont le prélèvement intervient sur compte bancaire le 5 du mois suivant) ; prépaiement sur le compte télébadge que l'utilisateur crédite du montant qu'il souhaite, soit lors de son passage en gare de péage, soit au bureau d'accueil de TEO ou par courrier ou Minitel ;
- un tarif « fréquence » pour ceux qui utilisent régulièrement TEO : c'est un abonnement mensuel (télébadge) utilisable sur tout TEO, il offre jusqu'à 30% de réduction, autorisant deux passages par jour aux heures de pointe ; pour les autres passages une remise de 10%.

Sections du périphérique	Tarifs à l'ouverture en juin 1997 (en FF)						
	heures de pointe		heures moyennes		heures creuses		« fréquence » (mensuel)
	PT	TP	PT	TP	PT	TP	
section ouest	5,50	4,70	4,00	3,30	3,00	2,20	151,00
section est	6,50	5,80	4,50	4,00	3,50	2,90	198,00
section totale	16,00	14,50	11,00	10,50	8,00	7,20	478,00

Tableau 22 : Formules de péage en juin 1997

Au sujet du péage, J.J. Queyranne, maire de Bron, s'était élevé contre cette mesure en conseil de Courly, se faisant l'écho des inquiétudes des usagers quotidiens du boulevard. Il déclarait « qu'avec un droit d'entrée fixé à 16F aux heures de pointe, TEO risque de rebuter bien des automobilistes, qui préféreront sûrement utiliser les voies traditionnelles. Mais si, à l'image de Laurent-Bonnevay, elles sont rétrécies, on peut s'attendre à une belle pagaille ».

Et effectivement, ces prédictions ont été confirmées par le gigantesque embouteillage qui s'est produit lors de l'ouverture de la section Est de TEO le 22 juillet 1997 et qui a duré plusieurs heures. TEO venait bouleverser tout le système de déplacements lyonnais et les habitudes des automobilistes car son tracé constituait un parcours inédit et permettait des liaisons nouvelles.

La signalisation était le maillon faible de la mise en service. En effet l'entrée en service de TEO coïncidait avec le nouveau concept de jalonnement (nouveau logo du périphérique et échangeurs désignés par des noms de portes) avec lequel il fallait se familiariser. « Deux grandes indications que possède toute grande métropole faisaient défaut, commentait un journaliste de Lyon Figaro : celle du centre-ville et de l'aéroport ainsi que les grandes directions. Pour les portes, les appellations sont très lyonno-lyonnaises comme La Pape ou

Valvert qui réclament une bonne connaissance géographique. Encore faut-il visualiser le trajet et prendre ses repères ». Autre commentaire : « Pour son premier jour de mise en service gratuite, TEO s'est paralysé de lui-même. Superbe sur le papier, le nouveau schéma de circulation n'a pu supporter sa confrontation avec la réalité du terrain, avec une absence de marque dans le dispositif : la signalisation. Faute de connaître l'ensemble des itinéraires possibles, les automobilistes n'avaient d'autre alternative que de se trouver embarqués sur TEO, furieux de devoir subir les bouchons sur une voirie qui promettait de désengorger l'agglomération, même pour les plus favorables au principe du péage et de la concession à un groupement privé ».

De plus, d'après un journaliste du Progrès, un autre reproche fait à TEO était « ce systématisme des panneaux à entraîner vers lui, sans savoir pour quelle direction et sans préciser le coût. Car indiquer "périphérique" avec un logo façon colimaçon, c'est bien, mais c'est oublier que jusqu'ici périphérique ne rimait pas avec fric. Une fois embarqué dans cet entonnoir, le conducteur surpris par l'apparition du mot "péage" tente alors vainement d'y échapper et évite les portes pour s'engouffrer tout droit vers le tunnel et acquitter ses 16 F. A aucun moment l'automobiliste ne peut savoir quels quartiers sont desservis par les portes. La direction Part-Dieu disparaît complètement une fois qu'on est sur TEO, alors qu'il est indiqué sur A6, par exemple ».

C'est donc le mécontentement généralisé chez ceux qui ont subi cet embouteillage, dont R. Barre lui-même. Comme le commente la presse, « même s'il a choisi l'humour pour raconter son expérience de l'embouteillage lors de l'ouverture de TEO, il ne cachait pas sa colère de voir Lyon devenir subitement la risée de la France. Une ville incapable de prévoir les conséquences de l'ouverture d'un équipement de plus de 6 milliards de francs, dont l'ouverture, pourtant prévue depuis 7 ans, était destinée à faire sauter les bouchons. Et encore, les lyonnais ont eu de la chance. Imaginez la catastrophe si l'ouverture s'était déroulée hors période de vacances ». C'est le concert de klaxons, de protestations des automobilistes en colère qui auront donné à l'événement un retentissement dont le concessionnaire se serait bien passé. C'est ainsi que l'affrontement entre mécontents et acteurs de l'offre s'est engagé, suscitant bien plus de réactions de la part de groupes divers, parfois constitués pour l'occasion, que d'individus isolés. La partie de bras de fer s'est jouée sur trois terrains :

- le premier, le problème de la signalisation auquel le remède sera rapidement apporté par la Courly.
- le second, celui du rétrécissement du boulevard Laurent-Bonnevay, au sujet duquel l'Association pour la lutte contre les effets néfastes du périphérique nord (E. Tête, P. Bouquet et D. Mignot) a déposé un recours devant tribunal administratif : elle a demandé à ce que les travaux de rétrécissement du bd Laurent-Bonnevay soient suspendus puis annulés par décision de justice.
- le troisième, l'existence même d'un péage qui a mobilisé le plus grand nombre d'opposants et a entraîné une véritable guerre d'usure, ponctuée à la fois par de multiples manifestations, dont les « levées de barrières » furent les plus spectaculaires, et par le boycott de TEO. Ce boycott a porté en partie ses fruits puisqu'en octobre 1997, il n'y avait que 20.000 passages/jour contre les 50.000 prévus.

3.3.3.3. *La difficile transition vers l'objectif d'acceptabilité*

Ces changements portant sur le mode de gestion de l'infrastructure, la capacité des voiries alternatives et le système de péage, peuvent être attribués pour l'essentiel à un seul

déterminant : il s'agit de celui du glissement de l'objectif du financement du projet à l'objectif de l'acceptabilité par les usagers. Ce passage d'un objectif à l'autre ne s'est pas fait sans difficulté, passant par un certain nombre de recours auprès d'instances juridictionnelles.

Ce changement d'objectif s'est produit rapidement, entre février 1997 et février 1998, et a abouti à d'importantes modifications du système de péage et du réseau de voirie environnant. Plusieurs mesures vont concourir à l'acceptabilité de la nouvelle infrastructure à péage.

Une première mesure a été l'amélioration de la signalisation réalisée par la Courly qui en avait la responsabilité. Plusieurs facteurs ont amené la Courly à prendre en compte les besoins d'information du public. Il s'agit d'abord des faits, car avec ce gigantesque embouteillage du 22 juillet 1997, l'alerte a été chaude. Les responsables de la Courly ont dû prendre dans l'urgence des mesures pour améliorer immédiatement la signalétique : flécher de manière intelligente les nouveaux itinéraires en prenant en compte la nouveauté qu'elle représentait pour les usagers, ce qui n'avait pas été fait jusqu'alors, et accroître la présence policière pour bien orienter les automobilistes.

Il s'agit aussi des critiques formulées par des partenaires de l'offre qui ont poussé la Courly à réagir pour améliorer la situation. R. Barre accusait au nom de la liberté de choix : « nous nous trouvions dans une situation où notre collectivité ne respectait pas la liberté de choix des usagers puisque ceux-ci se trouvaient automatiquement rabattus sur une infrastructure payante ». Le concessionnaire en était venu lui-même à souhaiter que soient mieux indiqués les trajets d'évitement de la voie à péage. Ainsi avait-il réclamé pour l'instant en vain, des panneaux indiquant clairement comme sur les autoroutes "dernière sortie gratuite avant péage". D'autres améliorations ont suivi un peu plus tard en août. A l'extérieur du parcours de TEO, les grandes potences ont disparu au profit de panneaux indiquant l'itinéraire avec la mention péage. Dans un nouveau souci de communication avec le public, la Courly a mis fin août 1997 des dépliants à disposition du public dans les mairies des communes desservies par TEO.

En ce qui concerne le rétrécissement de Laurent-Bonnevay, il a été remis en cause non seulement avec le recours de E. Tête devant le tribunal administratif, mais aussi avec les réactions hostiles de la nouvelle équipe municipale. Avec l'embouteillage du 27 juillet, R. Barre et son entourage ont pris conscience de l'ampleur du problème que constituaient TEO et surtout le contrat de concession avec Bouygues qui imposait des restrictions de circulation sur certaines voies. La responsabilité de la majorité du précédent mandat, dirigée par M. Noir, était entière. « Ils ont mené ce projet au forcing, sans écouter les mises en garde. Aujourd'hui il faut sortir du piège et maintenir la circulation telle qu'elle était sur le boulevard Laurent-Bonnevay. » Pour J.J. Queyranne, élu d'opposition, il apparaissait de plus en plus évident que la réduction de voirie du boulevard Laurent-Bonnevay n'était destinée qu'à créer un entonnoir, uniquement pour des raisons financières.

Après réflexion et contre l'avis de certains, R. Barre a imposé l'arrêt des travaux, en attendant la décision du tribunal administratif, au risque de placer le concédant (la Courly) en position difficile face au concessionnaire. Non seulement la Courly n'a pas effectué les travaux de rétrécissement, mais en plus, elle a procédé à quelques aménagements de voirie pour fluidifier le trafic aux abords du périphérique et redonner aux automobilistes le choix de leur trajet. Enfin, le 10 septembre 1997, le tribunal administratif a répondu positivement au recours de E. Tête en annulant la délibération qui prévoyait le rétrécissement de Laurent-Bonnevay. Cette décision permet à la Courly de reprendre un peu de maîtrise du dossier face aux contraintes du contrat de concession.

Quant au péage, il n'a pas été question pour R. Barre de le supprimer, mais seulement de redonner une utilité sociale à TEO, grâce à plusieurs changements pour rendre le péage moins pénalisant. Ces mesures n'ont pu être envisagées qu'après les décisions des instances juridictionnelles sollicitées par les opposants au projet TEO.

Ainsi, le 6 février 1998, un arrêt du Conseil d'Etat annulait la délibération communautaire autorisant la signature et le décret de péage. De ce fait la concession n'avait plus d'existence juridique et le 17 février 1998 l'ouvrage était réintégré dans le patrimoine communautaire.

Cette décision du Conseil d'Etat tombait à point nommé pour redonner de plus amples marges de manœuvre à R. Barre, en tant que président de la Courly. Le 6 mars 1998, TEO était rouvert et restait payant mais seulement dans sa partie centrale, les deux extrémités étant gratuites. Par ailleurs l'application de ce nouveau péage s'accompagnait d'une baisse conséquente des tarifs de passage et d'abonnement : le passage unitaire était fixé à 10 F (7F par carnet de 14 passages), tandis que l'abonnement mensuel passait à 280 F (le prix d'un abonnement par les transports en commun). La Courly reprenait la maîtrise complète de la gestion de l'ouvrage d'abord en régie directe puis un an plus tard par le biais d'un prestataire de service.

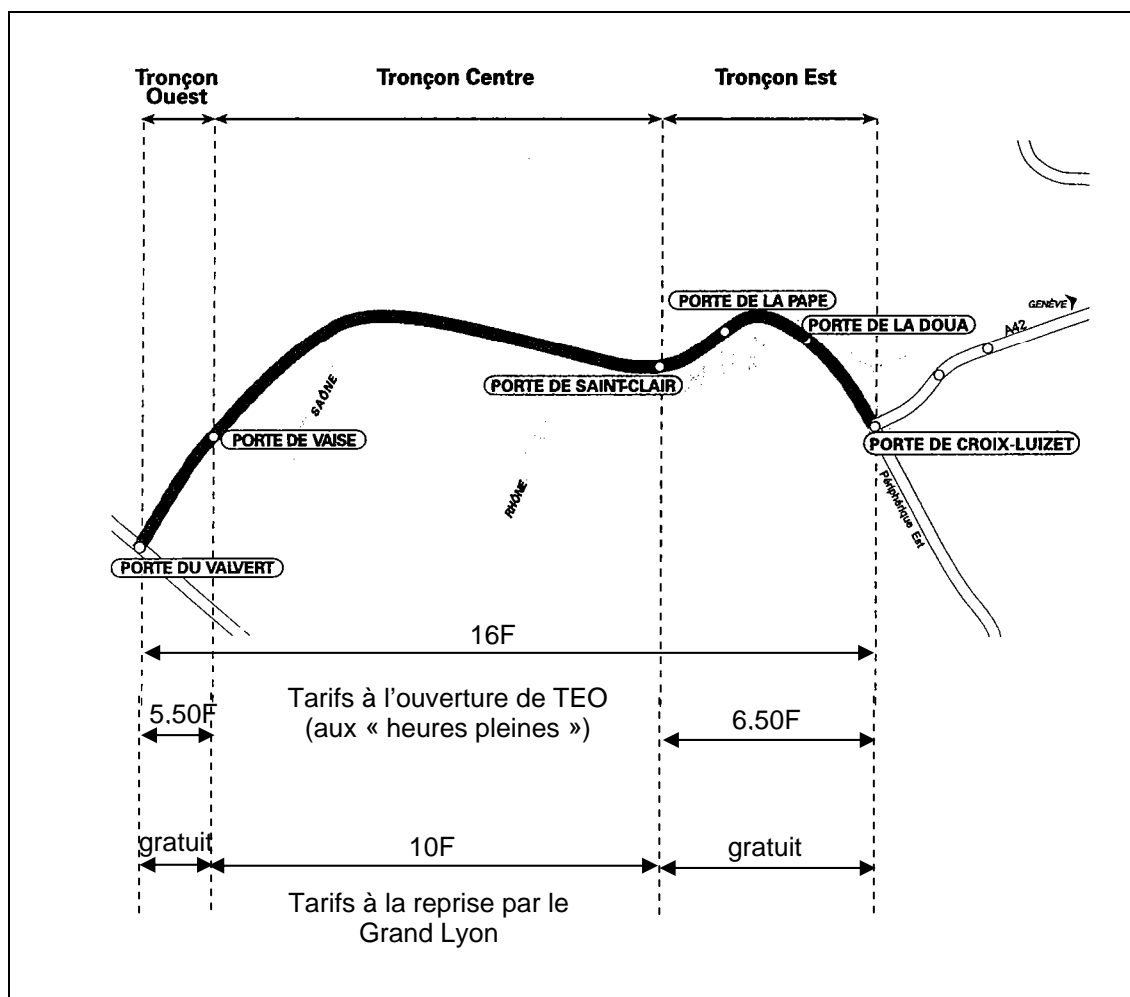


Figure 6 : Les modifications tarifaires lors de la reprise de TEO par le Grand Lyon

Ces mesures ont facilité l'acceptation de TEO, infrastructure à péage rebaptisée BPNL dans cette nouvelle formule, et ont permis de lui redonner "son utilité sociale" puisqu'en 2000, près de 132.000 automobilistes empruntent quotidiennement le périphérique nord : 45.000 acquittent le péage et 87.000 utilisent gratuitement les deux tronçons extrêmes. Comme de nombreux périphériques, l'infrastructure joue des rôles équivalents entre la distribution des véhicules vers le centre et son évitement (cf. actes du colloque 5-6 décembre, LET, 2000).

L'ensemble de ces étapes est résumé dans le Tableau 23 suivant.

<i>Avant la mise en service de l'ouvrage</i>	
19 mars 89	M.Noir, élu maire, puis président de la Courly
23/04/90	Bouygues est annoncé comme le concessionnaire pressenti. L'ouverture est prévue pour 1994. Coût estimé : 3,9 milliards
19/11/90	Le contrat de concession, avec Bouygues et Dumez est voté. Le projet est estimé à 4,5 milliards, dont pour Courly et Conseil Général, 754 millions (20%) sous forme de subvention et d'avance remboursable et 864 millions à leur charge pour des travaux connexes
14 /01 au 28/02/91	enquêtes publiques - avis favorable Courly
13/06/91	Avenant de convention transformant l'avance en subvention
26/06/91-	Tribunal administratif annule la délibération du 19/11/90
19/07/91	signature de convention de concession avec la SCBPNL
22/07/1992	Déclaration d'Utilité Publique
22/02/93-	Décret en Conseil d'Etat autorisant un péage
mars 1993	Démarrage des travaux
12/07/93	Avenant confirmant les réductions de voiries alternatives
16/09/94	Le coût de l'ouvrage est évalué à 5,4 milliards + 300MF pour l'aménagement des berges. Les collectivités (Courly et Conseil Général) verseront chacune 1,4 milliards et la différence sera financée par le concessionnaire.
25/06/95	R.Barre, élu maire, puis président de la Courly
<i>Après la mise en service de l'ouvrage</i>	
20/02/97	mise en service gratuite de la section ouest, entre Valvert et Vaise
6/03/97	exploitation payante de la section ouest
22/07/97	ouverture section Est (association dépose un recours contre le rétrécissement des voies en juin)
5/08/97	mise en service totale, gratuite jusqu'au 11/08
10/09/97	Tribunal administratif annule la délibération relative au rétrécissement du Bd Laurent Bonnevey
22/09/97	Le Président de la Courly dénonce le contrat.
26/01/98	La Courly vote une réduction des tarifs
6/02/98	Arrêt du Conseil d'Etat annulant la délibération communautaire autorisant la signature de concession et le décret du péage
6/02/98	La Courly décide de fermer immédiatement le périphérique à l'exclusion de la section Est englobant le viaduc du Rhône qui demeurera sans péage .
17/2/98	La concession est résolue et l'ouvrage est réintégré dans le patrimoine de la Courly
5/3/98	La Courly crée une régie pour exploiter TEO
6/3/98	L'ouvrage est rouvert : réduction du péage sur le tronçon central, gratuité aux extrémités
Nov-déc. 99	Accord entre la Courly et la SCBPNL sur l'indemnisation de cette dernière.

Tableau 23 : Principales étapes du projet du périphérique nord de Lyon

3.3.3.4. *Décisions irréversibles, décisions réversibles*

Il est ici nécessaire de relativiser l'autonomie du jeu de l'un des deux principaux acteurs de l'offre, la Courly en tant que concédant, que ce soit au moment de la genèse qu'à celui de la résolution de la crise. Face à une très forte pression des acteurs de la demande, ses marges de manœuvre ont été définies par une série de décisions qui engageaient ses responsabilités sur le long terme vis à vis du concessionnaire : ces décisions ne pouvaient être prises ou annulées que sur avis des instances juridictionnelles, i.e. le Tribunal Administratif et le Conseil d'Etat. Cet aspect est d'autant plus à souligner que la mise en œuvre d'un ouvrage de péage urbain mais également la forme de partenariat public-privé pour financer et exploiter la nouvelle infrastructure étaient en France peu usitées : la seule expérience similaire à l'époque était celle du tunnel Prado-Carénage à Marseille, ouvert en 1993.

Ces instances juridictionnelles sont intervenues par deux fois. Dans un premier temps pour autoriser le lancement du projet de l'exécutif communautaire - la construction d'une infrastructure nouvelle concédée et à péage- qui, bien qu'ayant suscité l'opposition d'élus au sein du conseil communautaire, a été réalisée. Les avis favorables donnés alors ont conféré à cette décision un caractère durable qui a défini d'une certaine façon l'univers d'action des signataires, tant concédant que concessionnaire.

Dans un second temps, viser l'acceptabilité en changeant l'orientation de la politique du péage n'a pu se faire que grâce à l'intervention à nouveau de ces mêmes instances juridictionnelles : elles ont offert à la Communauté Urbaine l'opportunité de se libérer des contraintes du contrat de concession qui bloquaient toute possibilité de redéfinition du péage.

Le projet TEO a donc comporté deux types de décision : les premières sont relatives à la création de l'infrastructure nouvelle, les secondes concernent le mode de financement de l'infrastructure.

La création de l'infrastructure a nécessité un certain nombre de choix irréversibles, portant sur :

- son insertion dans le réseau existant entre l'autoroute A6 et le périphérique Est à hauteur de Villeurbanne,
- son tracé à travers le 9ème arrondissement de Lyon, les communes de Caluire, Villeurbanne et Vaulx-en-Velin,
- la construction d'ouvrages (viaduc, tunnels, tranchée) et l'aménagement des berges.

Par contre, le financement de TEO résulte du choix de certaines options sur lesquelles il a été possible de revenir partiellement :

- La décision du Tribunal Administratif d'annuler la délibération relative au rétrécissement du Boulevard Laurent Bonnevey a permis à la Courly de ne pas mettre en pratique en totalité la réduction de capacité des voiries alternatives prévue par l'avenant au contrat de concession.
- L'annulation de la concession par le Conseil d'Etat a autorisé la Courly, d'une part à reprendre le contrôle direct de la gestion de l'infrastructure, initialement confiée au concessionnaire, d'autre part à revoir les tarifs à la baisse et à supprimer le péage aux deux extrémités du périphérique nord.

Après cette histoire de TEO nous abordons maintenant les arguments utilisés par les différents acteurs et la manière dont ceux-ci se sont opposés ou coalisés.

3.3.4. Les arguments utilisés et le jeu des acteurs

Nous proposons d'analyser ce jeu d'acteurs non sur l'ensemble de l'histoire de TEO, mais seulement sur la période qui s'étend de la première mise en service partielle de TEO au début de 1997, jusqu'à la résolution de la crise et l'ouverture du « nouveau » BPNL en mars 1998. C'est essentiellement dans ce laps de temps qu'agissent les diverses forces en présence, pour passer d'un rejet massif de l'ouvrage à péage à son acceptation sous sa nouvelle forme.

L'acceptabilité peut être vue tant du côté institutionnel en termes de faisabilité d'un péage, que du côté des acteurs de la demande. Bien qu'il soit un aspect important du processus d'acceptabilité, nous ne traiterons pas le point de vue institutionnel, d'autant qu'il a été largement abordé dans le cadre d'un colloque⁷ organisé en décembre 2000. Nous préférons en effet nous concentrer sur les aspects d'acceptabilité sociale et politique vus de la demande.

Du côté des acteurs de l'offre, le nouvel exécutif de la Courly s'exprime essentiellement à travers la personne de Raymond Barre, élu maire de Lyon puis président de la Courly en 1995. Mis à part une fin de non recevoir en réponse à une demande de rallonge financière par le concessionnaire en novembre 1995, le président de la Courly était resté relativement silencieux jusqu'au début de 1997. C'est à partir de l'émergence de la crise, avec les ratés de l'ouverture et la découverte par l'opinion publique des rétrécissements de voirie notamment sur le boulevard Laurent-Bonnevay, que l'exécutif développera publiquement son argumentation.

Les élus de l'ancien exécutif de la Courly, à l'origine du projet TEO, chercheront, quant à eux, tout au long de cette crise à justifier leur action en rejetant la faute de cet échec sur leurs successeurs.

Les autres élus locaux regroupent des sensibilités politiques très variées, se traduisant par des prises de position et des arguments également variés et parfois en opposition les uns aux autres face à la crise de TEO. Classés ici dans les acteurs de l'offre, ils vont, au gré de la crise qui semble les dépasser, et en tant que représentants de leurs concitoyens-automobilistes-électeurs, reprendre à leur compte les arguments de ces derniers, placés du point de vue des acteurs de la demande.

Du côté des acteurs de la demande, les associations expriment des point de vue assez différents, reflétant la diversité des opinions politiques sur les objectifs et la conduite de la politique urbaine, mais elles sont toutes en opposition au projet TEO.

Une bonne part des arguments développés par les partis et les syndicats de salariés se retrouvent déjà dans ceux des associations, les opposants les plus virulents (écologistes, Verts, PC, extrême gauche) y ayant adhéré ou les soutenant. Sur la problématique de la politique des transports l'expression de ces partis passe essentiellement par la voix de leurs élus locaux (cf. section précédente).

Les « individuels » (habitants ou automobilistes) expriment des opinions assez proches de celles des diverses associations, ce qui n'est pas très étonnant. On y trouve des arguments divergents en matière de politique de transport, ce qui explique que nous ayons distingué deux catégories d'expressions individuelles.

⁷ LET (2000)

Enfin, les experts et les journalistes se contentent de rappeler les termes du débat, ce qui explique qu'on y retrouve des arguments développés par les acteurs de la demande.

Il semble bien que l'essentiel des arguments (politique des transports, qui doit payer, équité...) soit venu des acteurs de la demande et des élus de l'opposition et non des acteurs de l'offre. Le fait qu'il n'y ait pas eu de réelle discussion initialement sur l'opportunité du projet et la manière de le mettre en œuvre a eu pour conséquence un retour de bâton.

A l'examen des arguments échangés lors des débats et de la crise vécue par TEO, il apparaît quatre grandes problématiques, intimement liées par la manière de les traiter chacune. Ce sont la problématique de la politique globale de transport de l'agglomération, celle du financement, celle de la liberté de choix, et celle du processus de décision :

- La politique globale de transport : elle consiste à évaluer l'efficacité de TEO en tant qu'infrastructure à l'échelle de l'agglomération et à considérer son rôle dans l'ensemble des infrastructures routières rapides en service ou à venir ; elle consiste également à considérer la politique multimodale et ses conséquences en matière de congestion et d'environnement.
- La problématique du financement : face à la rareté de l'argent public et à l'objectif de « ne pas faire payer le contribuable », l'application à l'urbain de la solution du financement par le couple péage / concession est objet de débat.
- La virulence de ce débat est exacerbée par la remise en cause de la liberté de choix du fait des rétrécissements des voiries parallèles prévus par le contrat de concession initial.
- Enfin, la mise en œuvre concrète d'un tel projet passe par une série de consultations, de négociations, de décisions et de mesures de préparation de l'opinion et des usagers : ces procédures ont également été l'objet de vives critiques.

C'est selon ces quatre grandes problématiques que nous avons ordonné les arguments des acteurs

3.3.4.1. La politique globale de transport

« Non à la fuite en avant routière »

Cet argument est avancé par ceux qui, au moment de la crise, refusent de prendre parti sur le couple TEO + péage mais préfèrent reposer la question dans le cadre plus global de la politique des déplacements à l'échelle de l'agglomération. Cette politique globale est abordée selon deux aspects relatifs à : (a) l'évaluation de l'efficacité de TEO en tant qu'infrastructure à l'échelle de l'agglomération et son rôle dans l'ensemble des infrastructures routières rapides en service ou à venir, et (b) la considération de la politique multimodale et ses conséquences en matière de congestion et d'environnement.

Sur le second aspect, celui de la politique multimodale, ce sont surtout des associations à sensibilité écologiste ou opposées au « tout-voiture » qui s'expriment. Ainsi certaines associations écologistes se refusent à la contestation du péage sur TEO et préfèrent poser le problème de la place de la voiture en ville.

Elles sont rejointes par des élus locaux, essentiellement de la même mouvance, opposés au principe même de cette infrastructure, et pour qui il s'agit d'une solution obsolète qui ne résoudra ni la congestion, ni la pollution. Ils dénoncent l'absence de cohérence et d'équilibre entre les modes, ou souhaitent que l'on tienne compte des effets de l'usage de ces infrastructures sur l'environnement.

C'est ce dernier argument qui est utilisé notamment par des associations en opposition au projet du tronçon Ouest (TOP) qui se profile après TEO : ces dernières profitent des difficultés de TEO pour remettre en cause ce qui représente selon eux une fuite en avant avec ces projets d'infrastructures routières qui se multiplient sur l'agglomération et représentent une menace sur le cadre de vie. C'est à ce titre que l'efficacité de l'infrastructure en elle-même est remise en cause.

« TEO est une infrastructure utile et indispensable »

A l'opposé du précédent, ceux qui soutiennent cet argument ont le souci de considérer TEO du point de vue de son utilité dans le cadre des grandes infrastructures d'agglomération.

C'est le projet de bouclage complet de l'agglomération (avec le TOP) qui est soutenu par certains élus locaux, notamment les élus socialistes de l'Est lyonnais, pour qui l'accord sur le principe de la construction de TEO ne vaut que si le TOP est réalisé à l'Ouest, au nom du partage territorial du trafic et de ses nuisances. La crise autour du principe du péage ne doit pas, selon eux, remettre en cause l'utilité intrinsèque de TEO et l'achèvement du bouclage.

D'autres élus argumentent sur la nécessité d'une approche d'aménagement du territoire à l'échelle nationale voire européenne : ce dernier argument n'est d'ailleurs peut-être pas dénué d'arrière-pensées sur le financement, la logique étant alors de faire appel à l'Etat.

Il faut noter que les prises de position des élus locaux peuvent transcender les clivages politiques traditionnels. Comme bien souvent un principe global d'agglomération se heurte aux réalités locales à travers le syndrome NIMBY et peut obliger un élu local quelque soit la prise de position de son groupe politique à céder à la pression de ses électeurs.

« Le péage sur le contournement est aberrant »

Par contre, du point de vue de la politique globale des déplacements à l'échelle de l'agglomération, il y a un consensus des élus locaux sur l'aberration qui consiste à imposer un péage sur un itinéraire de contournement par rapport à une gratuité apparente vers le centre. Cela nuit à l'évidence à l'efficacité de TEO. Rappelons que cette mesure découle des limites juridiques imposées à la mise en place de péages en milieu urbain en France (cf. supra).

Cela nous amène tout naturellement au débat sur le financement et le principe du péage.

3.3.4.2. Le casse-tête du financement et le principe du péage

C'est autour de l'idée même d'un péage urbain, qu'il soit de financement ou de régulation, que s'opposent farouchement les uns et les autres. Que ce soit dans les associations, les partis ou les syndicats, c'est sur la problématique du financement que l'on trouve le plus d'arguments. Cela va de l'opposition totale à tout péage urbain jusqu'à l'acceptation de la concession mais avec des tarifs raisonnables, en passant par le refus du partenariat avec le privé.

« Le service a un prix, il est normal de faire payer »

Face à la rareté de l'argent public et à l'objectif de « ne pas faire payer le contribuable », l'application à l'urbain de la solution du financement par le couple péage / concession est objet de débat.

Pour ce qui est du principe de la concession et du péage, cela représentait pour l'ancienne équipe Courly à l'origine du projet, la seule solution face à l'absence d'aide financière de la part de l'Etat ou de la Région. Enfin, le péage paraît justifié à leurs yeux compte-tenu de la qualité du service offert par TEO.

Sur ce dernier point, le nouvel exécutif de la Courly, en la personne de Raymond Barre, a une position similaire : selon ce dernier, le péage est justifié quand on propose une prestation nouvelle et il est hors de question que ce soit exclusivement le contribuable qui paie. Cette défense du principe du péage amènera le président de la Courly à maintenir un péage sur TEO, même fortement réduit, afin de ne pas obérer l'avenir du péage urbain à Lyon et en France.

Dans le camp de l'acceptation (chez les individuels), sont développés des arguments similaires : il serait injuste et incohérent de s'opposer au péage, une nouvelle infrastructure gratuite étant une subvention aux automobilistes aux frais des contribuables.

« Non au péage d'infrastructure, oui au péage de régulation »

Le péage de financement de sections autoroutières tel que nous le connaissons en France est fortement contesté par certains, comme des élus Verts, des membres d'associations ou experts, à cause de la fuite en avant qu'il permet dans la construction des infrastructures routières (cf. supra). Ces acteurs vont plus loin en préconisant le péage de régulation, c'est-à-dire incitant à la modération de l'usage de l'automobile : pour eux, le péage n'est qu'une réponse logique à l'objectif de lutte contre la croissance du trafic automobile et la pollution qui en découle.

Cette position apparaît malgré tout très minoritaire dans le débat autour de TEO. Comme nous allons le voir, l'enjeu était de taille pour certains opposants.

« C'est injuste, l'automobiliste paie déjà assez »

Le choix de la Communauté Urbaine de faire financer la nouvelle infrastructure par le péage a relancé le débat sur la répartition de la charge du financement entre l'usager et le contribuable. En effet, au-delà de TEO, le principe même de péages en milieu urbain est remis en cause par plusieurs associations, selon l'argument que l'automobiliste est déjà largement taxé en tant que contribuable-habitant et en tant que contribuable-automobiliste.

C'est sur une argumentation voisine que se retrouvent certains élus (principalement de sensibilité communiste). Ils sont opposés au principe du péage, au nom de l'égalité républicaine : pas de routes à péage ici et de routes gratuites là. Ces élus voient d'ailleurs dans l'affaire de TEO, suite à celle de Toulouse⁸, l'opportunité de donner un coût d'arrêt aux péages urbains. Ils posent la question de l'automobiliste déjà fortement sollicité en tant que contribuable : pourquoi devrait-il payer en plus pour circuler en ville ?

Il y a également l'incompréhension (chez les individuels) sur le fait de faire payer maintenant à l'usager une infrastructure alors que cela n'a pas été le cas par le passé, à l'exemple du tunnel de Fourvière.

Qui doit payer ? C'est à ce sujet que l'Etat, bénéficiant de la manne de la taxe sur les carburants (cf étude de cas sur la fiscalité des carburants), est invoqué comme financeur potentiel.

⁸ Il s'agit d'une rocade autoroutière mise à péage, puis rachetée par les collectivités locales avec un rétablissement de la gratuité, suite à une forte opposition sociale.

« Les tarifs sont trop élevés »

Le niveau des tarifs interroge également certains élus (surtout communistes) et les associations les plus violemment opposées à TEO : les uns et les autres argumentent sur la charge pesant sur les automobilistes qui n'ont pas d'alternative, notamment les salariés qui doivent aller au travail et pour qui le péage représente une augmentation de charges excessive. Selon ces élus et associations, le péage pénalise les salariés les plus modestes.

De même, chez les individuels, est développé l'argument de l'égalité entre usagers et de la ségrégation financière que crée le péage entre ceux qui peuvent payer et ceux qui ne le peuvent pas.

Il est certain que le niveau de prix élevé pratiqué initialement par TEO, couplé à la restriction de liberté de choix (cf. infra), est venu renforcer le camp de l'opposition qui argumente avec force sur cette question d'équité sociale.

Le partenariat avec le privé, un racket ?

Le choix de la Communauté Urbaine de faire construire et de confier l'exploitation à un consortium privé d'une voie urbaine à péage, peu usité en France, a également alimenté le débat. Le niveau des tarifs, la confusion sur le financement entre ce qui revient au contribuable et ce qui revient à l'automobiliste expliquent en grande partie que c'est sur le plan du mode de financement que l'opposition de certaines associations se fait la plus virulente : le péage couplé au rétrécissement des voiries adjacentes est vu comme un « racket » de l'automobiliste.

S'y ajoute le sentiment d'avoir déjà payé en tant que contribuable sans l'avoir vraiment voulu, à cause de la promesse malheureuse de M. Noir affirmant que TEO ne coûterait pas un sou au contribuable : compte tenu de la concession à un opérateur privé, ce « racket » est vécu comme une sorte de subvention à l'opérateur qui « s'enrichirait » à la fois de l'argent du contribuable et des recettes des péages versées par des automobilistes victimes d'une vente forcée.

3.3.4.3. La remise en cause de la liberté de choix

Enfin, la virulence de ce débat est exacerbée par la remise en cause de la liberté de choix du fait des rétrécissements des voiries parallèles prévus par le contrat de concession initial.

C'est un argument sur lequel on retrouve aussi bien des élus de droite que de gauche (PC-PS) : bien que le rétrécissement de la voirie dévolue aux véhicules routiers soit perçue comme nécessaire par certains pour revitaliser leur quartier, d'autres, parfois de même sensibilité politique, rejettent cette solution ailleurs au nom de la liberté de choix. L'obligation d'utiliser l'autoroute à péage, qui découle de ces rétrécissements, est pour eux inacceptable.

Une argumentation similaire est développée par les syndicats, sur le caractère non-acceptable de la remise en cause de la liberté de circulation, et notamment sur le plan de la signalisation qui, au moment de l'ouverture de l'ouvrage, orientait le trafic vers TEO sans même indiquer l'existence d'un péage.

C'est aussi un thème majeur développé par les associations d'opposants : c'est pour eux la remise en cause de la liberté d'aller et venir, comprise ici comme la liberté de circuler en voiture, au motif que les alternatives à la voiture par TEO sont considérées comme inexistantes.

Enfin, sur le même thème, les individuels évoquent une « prise d'otage ».

3.3.4.4. *Le processus décisionnel et de concertation*

« Le dossier TEO est opaque et manque de concertation »

Absence de concertation, manque de transparence, déficit de participation démocratique, telles sont les critiques qui reviennent souvent pour caractériser l'ensemble du processus décisionnel ayant conduit de la genèse du projet TEO jusqu'à son ouverture.

La critique de l'absence de transparence dans la gestion du dossier par l'exécutif Courly de l'époque Noir, est reprise par le nouvel exécutif Courly : selon ce dernier, cette non-transparence est responsable entre autres de l'incompréhension de l'opinion aujourd'hui. Les autres élus locaux sont également unanimes pour dénoncer ce défaut dans la genèse du projet.

L'opacité du dossier TEO est l'occasion pour d'autres associations d'argumenter en faveur d'une plus grande démocratie participative, pour remettre en cause les procédures courantes d'enquêtes d'utilité publique. S'y ajoute également l'argument de l'absence de concertation dans le processus de décision ayant conduit au rétrécissement des voiries parallèles à TEO.

Certes ce déficit de concertation n'est pas spécifique à TEO, il existe dans d'autres projets publics, mais il est ressenti d'autant plus fortement dans ce contexte particulier, compte tenu des conséquences du péage urbain sur la vie quotidienne des citoyens.

Enfin, les experts interrogés par la presse et les journalistes font eux-mêmes écho à ces critiques qui relèvent, selon eux, de plusieurs registres : un défaut d'explication sur les coûts des déplacements pour la collectivité ; la sous-estimation de la résistance des usagers au choix forcé qu'on cherche à leur imposer ; un défaut de communication sur les changements apportés par l'infrastructure sur les itinéraires.

« Une convention déséquilibrée entre concédant et concessionnaire »

L'absence de transparence et de concertation dans le dossier TEO apparaît de manière évidente à travers le déséquilibre des rapports entre le concédant et le concessionnaire. L'annexe à la convention qui protège l'ouvrage concédé de tout nouveau projet de voirie qui pourrait lui faire concurrence, limite sérieusement les futures marges de manœuvre du concédant en matière de gestion des déplacements à l'échelle de l'agglomération : les élus argumentent que ce contrat les dépossède en grande partie de la maîtrise de la politique de transport de l'agglomération.

Cette garantie s'ajoute à celle du rétrécissement des voiries parallèles, et le fait que ces garanties soient réclamées par le concessionnaire peuvent s'expliquer comme une contrepartie à la prise de risque par ce dernier. Elles placent cependant le concédant, c'est-à-dire la collectivité publique, dans une telle position de faiblesse qu'elles alimentent chez certaines associations les soupçons sur le rôle joué par l'exécutif de la Courly ayant négocié cette convention.

« Une ouverture mal préparée »

C'est l'argument central de l'ancienne équipe dirigeante de la Courly. Il s'agit d'élus proches de M. Noir et ayant survécu à sa chute politique en 1995. Face à la tempête de critiques, ils défendent tant bien que mal leur action passée et minimisent les problèmes de

fond soulevés par le projet TEO. Pour eux TEO est une bonne solution pour les déplacements d'agglomération entre l'Est et l'Ouest. Les problèmes liés à l'ouverture et la grogne des automobilistes s'expliqueraient, selon eux, par l'impréparation du concessionnaire, un tarif trop élevé au départ, et une mauvaise signalisation de la part de la Courly.

Le nouvel exécutif de la Courly, quant à lui, a défendu son apparente inaction jusqu'à la crise : elle était motivée par le souci de conserver une attitude prudente face à un contrat qui liait de manière déséquilibrée la collectivité au concessionnaire. Dès lors que tombent les décisions judiciaires (Tribunal Administratif puis Conseil d'Etat), cet exécutif passe à l'action.

Quant au concessionnaire, placé dès le départ en situation de faiblesse avec les couacs de l'ouverture, puis avec la contestation virulente des rétrécissements de voirie, il a eu du mal à se faire entendre. Ses arguments sur la qualité du service offert et sur la « démarche citoyenne » consistant à utiliser TEO plutôt qu'à continuer à traverser le centre, ont été de peu de poids face à l'avalanche des critiques sur la concession.

3.3.4.5. Le jeu des acteurs

L'ensemble des arguments est repris dans les Tableau 24 et Tableau 25 suivants en repérant quels acteurs les ont utilisés. Ces tableaux permettent d'illustrer sur quels arguments se regroupent ou se séparent les acteurs, qu'ils soient du côté de l'offre ou de la demande.

Sur certains arguments un consensus assez général s'établit : par exemple sur la remise en cause de la liberté de choix se rejoignent les élus de pratiquement tous bords (mais pas explicitement les élus écologistes) ainsi que les associations d'usagers de la route et les syndicats. Il en est de même, mais avec un consensus moins général, sur l'argument du déséquilibre de la convention entre concédant et concessionnaire où se retrouvent les élus de tous bords et le nouvel exécutif de la Courly, ainsi que les associations d'usagers de la route. C'est également le cas pour le caractère jugé aberrant du péage sur le contournement du centre, jugé comme tel par l'ensemble des élus.

D'un autre côté des clivages assez nets apparaissent. Les élus et associations de sensibilité écologiste font entendre leur différence en remettant en cause une fuite en avant routière qui serait permise par le péage de financement et en argumentant en faveur du péage de régulation.

Sur le principe du péage lui-même les élus communistes se distinguent nettement des autres élus, en s'opposant au péage au motif que l'automobiliste paie déjà assez et que les tarifs sont trop élevés pour les salariés qui doivent se rendre à leur travail. Ils rejoignent sur ces arguments les associations d'usagers de la route et les syndicats de salariés, qui vont plus loin en rejetant le partenariat avec un concessionnaire privé qui aboutit selon eux à un « racket ».

Enfin, l'opacité du dossier TEO et le manque de concertation qui le caractérise est dénoncé avec virulence par les associations, qu'elles soient d'usagers de la route, de riverains ou écologistes. Cet appel à plus de démocratie participative est reconnu par le nouvel exécutif de la Courly.

Arguments	Ancien Exécutif Courly	Nouvel Exécutif Courly	Elus droite	Elus PS	Elus PC	Elus écologistes	Concessionnaire
<i>Politique globale de transport</i>							
Non à la fuite en avant routière						X	
TEO est une infrastructure utile et indispensable	X		X	X			X
Le péage sur le contournement est aberrant			X	X	X	X	
<i>Le principe du péage</i>							
Le service a un prix, il est normal de faire payer	X	X					X
Non au péage d'infrastructure, oui au péage de régulation						X	
C'est injuste, l'automobiliste paie déjà assez					X		
Les tarifs sont trop élevés	X				X	X	
Le partenariat avec le privé, un racket ?							
<i>La remise en cause de la liberté de choix</i>							
Alternatives au péage inexistantes			X	X	X		
<i>Processus décisionnel et de concertation</i>							
Le dossier TEO est opaque et manque de concertation		X					
Une convention déséquilibrée entre concédant et concessionnaire		X	X	X	X		
Une ouverture mal préparée	X						X

Tableau 24 : Les acteurs de l'offre et leurs arguments

Arguments	Associations usagers route	Associations riverains	Associations écologistes	Syndicats salariés	Individuels type 1	Individuels type 2	Experts, journalistes
<i>Politique globale de transport</i>							
Non à la fuite en avant routière		X	X				
TEO est une infrastructure utile et indispensable							
Le péage sur le contournement est aberrant			X				X
<i>Le principe du péage</i>							
Le service a un prix, il est normal de faire payer					X		
Non au péage d'infrastructure, oui au péage de régulation			X				X
C'est injuste, l'automobiliste paie déjà assez	X					X	
Les tarifs sont trop élevés	X			X		X	
Le partenariat avec le privé, un racket ?	X			X			
<i>La remise en cause de la liberté de choix</i>							
Alternatives au péage inexistantes	X			X		X	
<i>Processus décisionnel et de concertation</i>							
Le dossier TEO est opaque et manque de concertation	X	X	X				X
Une convention déséquilibrée entre concédant et concessionnaire	X						
Une ouverture mal préparée							X

Tableau 25 : Les acteurs de la demande et leurs arguments

On voit donc qu'il existe des oppositions au sein de l'offre, entre ancien exécutif Courly, nouvel exécutif, élus de différentes sensibilités politiques, les alliances et oppositions implicites s'opérant différemment selon les thèmes considérés. Il en est de même au sein des acteurs de la demande, entre associations d'usagers de la route, de riverains et écologistes, et les syndicats. Ils sont plupart en opposition avec le projet TEO mais pour des raisons très différentes : les uns résolument contre le péage, les autres pour un péage mais de régulation et non de financement.

3.3.5. Les mécanismes à l'œuvre dans le processus d'acceptabilité

Le processus d'acceptabilité met en œuvre plusieurs mécanismes relevant de :

- la construction de la perception de la politique menée,
- la formation des rapports de force et des coalitions entre les acteurs,
- la prise en considération explicite des intérêts des divers acteurs,
- l'évolution des marges de manœuvre de ces acteurs,
- la gestion du temps à travers le moment de mise en œuvre des mesures,
- la recherche de la négociation.

3.3.5.1. *La perception de la mesure et sa cohérence*

Le projet a été présenté dès le départ par M. Noir et son équipe comme un tout, pertinent et cohérent. Ce projet de contournement Nord existait depuis avant-guerre (le boulevard Bonnevey date des années 30) mais il n'avait toujours pas trouvé son financement.

La réalisation de cette autoroute de contournement du centre était présentée en elle-même comme une solution pertinente au problème de l'engorgement du centre de l'agglomération, suite aux fortes croissances de trafic observées à la fin des années 80. Ce projet était également présenté comme cohérent puisque son financement par les péages au travers d'une concession était censé, au départ du moins, n'avoir aucun coût pour la collectivité. En outre, le service rendu en termes de confort et de vitesse devait suffire à emporter l'adhésion des usagers qui accepteraient de payer pour l'emprunter.

La solidité apparente de ce projet n'en a été que plus difficile à critiquer par les opposants à la majorité noiriste, d'autant que ces opposants se trouvaient en situation de relative faiblesse (cf. infra).

A mesure que l'on s'approche de l'ouverture de TEO, les premières fractures apparaissent dans le dossier, fractures qui prennent racine dans certaines décisions antérieures. Ces fractures vont entraîner une évolution rapide de la perception de TEO.

Au titre de ces fractures on peut relever tout d'abord le rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui, un an avant l'ouverture, souligne l'opacité de la gestion du dossier, la dérive financière du projet au détriment du contribuable et le déséquilibre de la concession au profit du concessionnaire. Ensuite, le début des travaux de rétrécissement des voiries parallèles à TEO, au début de l'été 1997 juste avant l'ouverture totale, est l'occasion pour les usagers automobilistes de découvrir cette facette « cachée » de l'opération. Les élus opposés à TEO font écho à la grogne qui monte tandis que l'exécutif de la Courly invoque les obligations du contrat.

Ces deux étapes sont essentiellement à l'origine de la perception de TEO comme un instrument de racket des automobilistes, qui plus est au profit d'un concessionnaire privé.

Dans cette perception, l'information joue bien sûr un rôle essentiel. L'absence d'information sur la nouvelle configuration mise en place au moment l'ouverture, nourrit le sentiment d'une duperie initiale. En outre, on peut penser que le concédant comme le concessionnaire n'ont pas suffisamment valorisé le service rendu par TEO en contrepartie du péage, à savoir le gain de temps et le confort apporté à ses usagers.

L'information est une condition nécessaire pour faire accepter socialement ce type de nouveau projet, elle joue un rôle essentiel mais... non capital, elle n'est pas une condition suffisante. En effet, la restriction à la liberté de choix, condition au cœur de l'équilibre financier du projet, fut le socle essentiel sur lequel se construisirent les oppositions qui finalement l'emportèrent.

Le retour à l'apaisement nécessitera tout d'abord la résolution de litiges juridiques, modifiant les rapports de force (cf. infra) et s'appuiera sur les trois mesures mises en œuvre par l'exécutif de la Courly : le rétablissement des voiries parallèles permettant de restaurer la liberté de choix ; la réintégration de l'ouvrage dans le domaine public et son exploitation en régie directe ; la réduction des péages de manière à rendre leur niveau acceptable.

L'ensemble de ces mesures contribuera à créer l'image d'un nouvel ouvrage, sous la responsabilité directe de l'autorité publique, laissant le libre choix aux usagers, sans trop léser le contribuable.

3.3.5.2. *Les rapports de force*

L'élection triomphale de Michel Noir en 1989 a pour conséquence que s'établit un rapport de force politique en sa faveur dans les instances élues de l'agglomération. Comme l'exprime un élu socialiste de l'époque « il faut se souvenir de ce qu'était l'ambiance de l'époque, le triomphe de M. Noir, le grand chelem, la modernité en marche, les médias, TF1... tout le monde suivait et qui s'opposait était soit amer, soit rétrograde ». C'est l'un des grands projets du mandat de M. Noir et les élus non seulement d'opposition mais aussi de la nouvelle majorité, se trouvent en position de faiblesse. Le groupe décisionnel autour de M. Noir est très réduit, les élus, même de la majorité, ne sont pratiquement pas consultés, juste appelés à voter. Les élus d'opposition posent, certes, des questions sur le financement mais votent, pour la plupart, la décision initiale de financer les études.

Ce rapport de force permet à M. Noir de balayer les oppositions en s'appuyant sur la solidité apparente du projet : c'est le contournement ou l'asphyxie, c'est le péage ou les impôts locaux. Il lui permet également de présélectionner le concessionnaire sans trop consulter les élus ou faire de véritable appel d'offre, ce qui se révélera une faiblesse du dossier au moment de la crise. Le projet de concession est voté en novembre 1990.

Mais déjà les premières escarmouches juridiques se profilent, l'opposition la plus radicale étant incarnée par un élu écologiste (E. Tête), tandis que les élus du PC prophétisent de vives réactions chez les automobilistes.

Paradoxalement, peut-on dire, ce rapport de force politique s'est mué en un autre rapport de force, ou plutôt de faiblesse, sur le plan contractuel, quand il s'est agi d'établir puis d'amender successivement la convention de concession. Ce rapport de faiblesse découle directement du mode de financement de l'infrastructure qui permet au concessionnaire d'exiger toutes les garanties pour couvrir les risques financiers de l'affaire. Liée par ses engagements concernant les restrictions de voirie parallèle à TEO, la Courly n'aura au moment de l'éclatement de la crise que des marges de manœuvre réduites (cf. infra).

Le retournement de ces rapports de force interviendra au moment de l'éclatement de la crise à l'ouverture de TEO en 1997. Mais les conditions avaient déjà changé avec le changement d'exécutif à la tête de la Courly à la faveur des élections municipales de 1995, le nouvel exécutif avec, à sa tête, Raymond Barre, étant nettement moins conciliant avec le concessionnaire. La coalition d'intérêt que le concessionnaire formait avec l'ancien exécutif de la Courly, s'était trouvée fortement amoindrie par l'arrivée de la nouvelle équipe politique.

Peu après l'ouverture de TEO, le concessionnaire est d'abord fragilisé par l'ordre du tribunal administratif de rétablir les capacités de voirie. Par ricochet le concédant sera aussi fragilisé puisque lié par la convention. Malgré cela, cette décision de justice soulage le nouvel exécutif de la Courly et place le concédant dans une nouvelle position de force par rapport au concessionnaire : elle permet à la Courly de rétablir cette voirie, ce qu'elle ne pouvait faire jusqu'à présent.

Cette décision ravit les opposants qui voient là une première victoire, et elle porte également un coup fatal à l'équilibre financier de la concession, du fait de la perte de compétitivité de l'ouvrage à péage. La guerre d'usure des opposants, le boycott et les levées de barrières de péage viendront fragiliser encore plus cet équilibre financier et affaiblir la position du concessionnaire.

Le coup de grâce viendra de l'annulation de la concession par le Conseil d'Etat, ce qui autorisera l'autorité publique à reprendre le contrôle complet de l'exploitation de l'ouvrage. Les conséquences de ce changement de rapport de force se feront sentir jusque dans la conciliation aboutissant à l'indemnisation du concessionnaire (4,1 GF contre une demande initiale de 5,8 GF¹).

Une coalition d'intérêts entre les opposants qu'ils soient acteurs de l'offre, comme les élus verts, ou de la demande, comme les usagers de l'automobile, a donc permis que des arguments comme l'absence d'alternatives, la gestion opaque et le manque de concertation sur le dossier Téo, viennent sur les devants de la scène publique. La décision de justice confortera et validera publiquement leur argumentaire.

Dans l'établissement de ces rapports de force entre groupes d'acteurs, il ne faut bien sûr pas sous-estimer le rôle des leaders : M. Noir puis R. Barre à la présidence de la Courly ; E. Tête élu écologiste menant les actions en justice, et enfin les leaders d'associations d'opposants. Ils disposent d'une légitimité politique ou d'une légitimité d'expertise qui leurs permettent de devenir des leaders d'opinion. Childers (1986) a montré que le leadership de l'opinion était étroitement relié aux caractéristiques suivantes : la perception d'un risque de la part d'un consommateur, la connaissance personnelle du leader à travers son expérience et sa capacité d'expertise, sa créativité et sa curiosité individuelle.

3.3.5.3. La prise en compte des intérêts des acteurs de la demande

Le rapport de force initial en faveur de M. Noir permet à son équipe de passer outre les débats et notamment la consultation de la population et des automobilistes.

Les contribuables sont considérés comme satisfaits compte tenu de la promesse qui leur a été faite tandis que les automobilistes sont censés s'adapter sans problème au péage : cette hypothèse peut être valable dans le contexte initial du projet qui laissait le libre choix, mais

¹ Dalmais (2000)

cela sera grandement modifié par l'avenant de juillet 1993 sur les restrictions de voiries parallèles à TEO.

L'enquête préalable d'utilité publique de janvier 1991 est l'occasion pour quelques associations de riverains et des élus de manifester leur grogne ou leur opposition, face à ce qu'ils jugent être une parodie de consultation. En outre, le dossier soumis à enquête ne contiendrait pas les clauses de non-concurrence protégeant la concession.

Les choses vont brusquement changer à l'approche de l'ouverture. Les premiers essais en gratuité ayant été peu concluants avec l'immense embouteillage du 22 juillet 1997, en août l'Etat et les collectivités locales décident unilatéralement une semaine supplémentaire de gratuité : il s'agit de prendre en compte l'intérêt général au-delà de l'intérêt de la concession, face aux problèmes d'insertion du nouvel ouvrage et à la grogne qui commence à monter.

Une deuxième prise en compte des intérêts des automobilistes se fera, sur le plan juridique, à travers le jugement du tribunal administratif, qui impose le rétablissement des capacités de voirie parallèle à TEO, donc de la liberté de choix des automobilistes.

Enfin, une troisième prise en compte de ces intérêts se fera à travers la gratuité partielle de l'infrastructure et l'abaissement des tarifs de péage.

Ce retournement se fait au détriment du contribuable, dont le bien-être est pourtant constamment invoqué tout au long de l'histoire du projet. En refusant toute rallonge au concessionnaire à son arrivée au pouvoir en 1995 et en négociant l'indemnisation pied à pied avec le concessionnaire, le nouvel exécutif de la Courly affiche clairement un souci pour les deniers publics, donc l'argent du contribuable. Mais la réalité est bien là au final : c'est le contribuable qui a financé l'essentiel de l'opération, à l'exact opposé du message politique initial.

3.3.5.4. Les marges de manœuvre

Les marges de manœuvre financières de la Courly étaient dès le départ très étroites. En l'absence de financement de l'Etat ou de la Région, qui s'estiment non concernés par cette infrastructure locale, la seule solution, pour tenir la promesse électorale de ne pas charger le contribuable, est logiquement le péage couplé à la concession, comme l'autorise explicitement la loi depuis 1986.

Cette solution implique le respect de certaines règles juridiques. La délibération de la Courly de novembre 1990 est annulée ce qui entraînera un nouveau retard. En outre, afin d'obtenir l'accord du Conseil d'Etat pour le péage, les avances consenties au concessionnaire sont converties en subventions, ce qui sera un point de contestation lors de la crise de TEO.

Le retard subi par le projet s'accompagne d'une dérive des coûts, vidant un peu plus de son sens la promesse initiale d'absence de coût pour le contribuable. Comme la rentabilité du projet est de plus en plus aléatoire, un avenant à la convention de concession viendra confirmer les réductions de capacité sur les voiries alternatives à TEO, sans réel débat : ce sera le principal point de contestation lors de la crise.

Il en résulte qu'au moment de l'ouverture du TEO, les marges de manœuvre des automobilistes sont extrêmement réduites : nombre d'entre eux jugent qu'ils n'ont pas d'alternative suffisante à l'usage de l'automobile sur l'itinéraire de TEO à péage. S'estimant acculés, ils se révoltent d'autant plus vivement.

Face à cette révolte, la marge de manœuvre de l'autorité publique sera assez faible au départ puisque ligotée par le contrat de concession. Elle pourra se permettre de prolonger la période d'essai gratuit durant l'été 97 avant l'ouverture à péage ou de modérer le rétrécissement de voirie, en attendant la décision du tribunal en septembre. Ce n'est qu'à partir de cette décision puis de l'annulation de la concession que ces marges de manœuvre seront considérablement élargies.

La décision du Tribunal Administratif ouvre en effet un nouvel espace de liberté à la Communauté Urbaine. Cette décision juridique confirmant le maintien du principe de libre choix, permet à la collectivité d'aller à l'encontre d'une des dispositions les plus controversées du contrat et de rétablir la capacité de voirie initiale sur le boulevard Laurent Bonnevay, une alternative au viaduc alors à péage.

Enfin, la décision du Conseil d'Etat annulant la concession élargira encore ces marges de manœuvre. Elle permettra à l'autorité publique de mettre en œuvre des compensations supplémentaires pour les automobilistes circulant dans la zone de TEO, à savoir la gratuité partielle et l'abaissement des tarifs du péage.

Toutefois ces marges de manœuvre restent limitées par le souci de ne pas alourdir les finances publiques d'où le maintien du principe du péage, rendu possible par l'autorité politique du président de la Courly (cf. supra, les rapports de force).

3.3.5.5. *L'importance du moment*

Dans l'échelonnement des mesures ayant conduit à la reconfiguration de TEO en un produit acceptable, le calendrier de la justice a joué le rôle essentiel. Sollicités ou non par les acteurs, le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat ont joué le rôle de « décideur en dernier ressort » dans le débat.

C'est suite à la saisine du tribunal administratif en juin 1997 que le président de la Courly suspend les travaux de rétrécissement et c'est suite à la décision de ce même tribunal en septembre que ces travaux sont annulés et que l'on revient peu ou prou à la case départ. Comme l'expliquait en octobre R. Barre, il fallait la preuve de l'évidence (pour agir), d'où l'attente de la proximité de l'ouverture (travaux de rétrécissement), pour éviter que le concessionnaire ne puisse prendre en défaut le concédant, ce qui aurait entraîné des indemnités à verser par la collectivité.

Enfin, c'est suite à l'annulation de la concession par le Conseil d'Etat en février 1998 et au recours à la conciliation « juridictionnelle » que la Courly pourra reprendre le contrôle de l'ouvrage et remettre à plat son fonctionnement, dans le cadre de marges de manœuvre élargies.

3.3.5.6. *La recherche de la négociation*

Quasi inexistante au moment de la genèse du projet, la négociation sera réellement enclenchée à l'initiative de R. Barre au moment de l'éclatement de la crise en 1997.

Face à la grogne des automobilistes-citoyens s'exprimant de manière ouverte et assez massive, l'écoute voire la négociation sont recherchées avec certains opposants mais pas tous : le collectif le plus présent sur le front des revendications et recueillant des milliers de signatures, est écarté au motif d'actions jugées trop violentes au regard de la légalité. Néanmoins ses actions de levées de barrière, menées jusqu'à la reprise de l'ouvrage par la Courly, ne seront pas réprimées par la police.

Dans ce processus de négociation intervient un arbitrage, extérieur au jeu des acteurs locaux, et ce, par le biais d'une expertise menée par les services de l'Etat. C'est également à un arbitrage, juridictionnel cette fois-ci, qu'il est fait appel pour trouver un compromis d'indemnisation du concessionnaire : le choix d'une solution négociée par cette procédure exceptionnelle de conciliation juridictionnelle a permis d'aller vite, d'éviter un procès de plusieurs années, à l'issue incertaine. De tels délais et incertitudes auraient été source de difficultés durables sur le plan financier pour la Communauté Urbaine, mais aussi de difficultés contractuelles pour le groupement concessionnaire dans d'autres agglomérations².

3.4. Synthèse des trois études de cas

Le processus d'acceptabilité met en œuvre plusieurs mécanismes relevant de :

- la construction de la perception de la politique menée,
- la formation des rapports de force et des coalitions entre les acteurs,
- l'évolution des marges de manœuvre de ces acteurs,
- la gestion du temps à travers le moment de mise en œuvre des mesures,
- la recherche de la négociation.

3.4.1.1. *L'influence de la perception de la mesure et de sa cohérence par les acteurs*

Les trois études de cas montrent que l'un des éléments de la réussite d'une politique est la manière dont sont perçues les mesures qui sont prises. Cette perception va, en outre, de pair avec le souci d'informer et de sensibiliser l'opinion au problème que l'on cherche à traiter.

Dans le cas du carburant, la politique fiscale a varié de façon sensible au cours de la période d'observation, en passant volontiers d'un objectif à un autre et en donnant une impression d'incohérence. Ces changements se sont fait sans chercher à informer les acteurs de la demande ou à les sensibiliser aux problèmes qui nécessitent de prendre certaines mesures en faveur de la protection de l'environnement par exemple. Ce souci d'informer, de faire prendre conscience des problèmes par l'opinion publique, n'apparaît qu'exceptionnellement, dans les suggestions faites par quelques acteurs auprès du gouvernement.

Ainsi la politique fiscale a souvent été perçue seulement comme une ponction d'argent au bénéfice de l'Etat, une manière d'alimenter la cassette de l'Etat. Il y a donc lieu d'informer à la fois sur l'usage des fonds prélevés, sur l'objectif poursuivi par telle ou telle politique, pour justifier auprès des acteurs le bien fondé d'une mesure peu populaire.

De même, dans le cas du stationnement, chacun des acteurs (ex. résidents, commerçants) a des attentes et perçoit le problème de manière particulière. Même si l'offre politique ne peut satisfaire toutes les attentes des différents groupes d'acteurs, elle doit avoir conscience que c'est à l'aune de ces attentes et de cette perception du problème que la nouvelle mesure sera jugée.

Par exemple, il existe un décalage entre les attentes de résidents qui demandent des places supplémentaires et la politique de régulation de la mobilité de l'agglomération lyonnaise

² Granjon (2000)

qui cherche à ne plus créer de nouveaux emplacements. Dans d'autres cas, la mesure va à l'encontre des attentes des acteurs, ce qui fait qu'ils considèrent celle-ci comme incohérente. Par exemple, les revendications des riverains de la Croix-Rousse portent sur l'insuffisance de places disponibles le soir, dans ce quartier très fréquenté. La mise en place d'horodateurs fonctionnant uniquement la journée leur semble totalement inadéquate et ils suspectent même la municipalité de ne vouloir que lever une nouvelle taxe, sans chercher à résoudre leurs problèmes. Cela souligne l'importance de mettre en place une mesure adaptée aux spécificités du quartier.

Dans le cas de TEO, l'information joue également un rôle essentiel sur la perception de l'ouvrage à péage et des mesures de restriction de voirie qui l'accompagnent. Et ce, malgré la cohérence apparente du projet comme solution pertinente au problème de l'engorgement du centre de l'agglomération, et initialement sans coût pour la collectivité.

L'opacité de la gestion du dossier, la dérive financière du projet au détriment du contribuable et le déséquilibre de la concession au profit du concessionnaire, se conjuguent à l'absence d'information sur la nouvelle configuration mise en place au moment l'ouverture : tout cela nourrit le sentiment d'une duperie initiale et un sentiment de « racket » des automobilistes, qui plus est au profit d'un concessionnaire privé. A contrario, les mesures prises par la Courly lors de la reprise de l'infrastructure au concessionnaire contribueront à créer l'image d'un nouvel ouvrage, sous la responsabilité directe de l'autorité publique, laissant le libre choix aux usagers, sans trop léser le contribuable.

Si l'information est une condition nécessaire pour faire accepter socialement les mesures fiscales ou tarifaires en matière de transports, elle n'est pas une condition suffisante. Il faut tenir compte également des rapports de force et des intérêts des acteurs de la demande.

3.4.1.2. La formation et l'usage des rapports de force

Les rapports de force sont au cœur du processus de négociation entre les autorités publiques qui cherchent à mettre en œuvre une politique particulière et les divers acteurs de l'offre et de la demande. En outre, les intérêts des acteurs de la demande peuvent être convergents ou divergents avec ceux des acteurs de l'offre, de même que ces intérêts peuvent être convergents ou divergents entre les acteurs de la demande. Ces convergences ou ces divergences, combinées à l'état du rapport de force entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande, amènent à la formation de coalitions de différents types. Celles-ci sont nécessaires ou non, selon l'état des rapports de force ; elles sont évolutives, changeantes mais également ouvertes, c'est-à-dire qu'elles peuvent recevoir de nouveaux acteurs au gré de l'évolution des rapports de force et de l'intervention de certains événements extérieurs.

Le cas de la fiscalité du carburant montre comment les premiers partenaires avec lesquels traiter furent ceux qui offraient la plus forte résistance, notamment les routiers qui constituent un groupe largement structuré et bien représenté tant du côté des fédérations patronales que du côté salarié. A l'opposé, les automobilistes ont peu d'atouts pour défendre leurs intérêts, dans la mesure où ils sont au départ isolés.

L'exemple du stationnement payant montre que des coalitions peuvent se former entre acteurs de l'offre et ceux de la demande : sous la pression des commerçants du centre-ville, la municipalité s'allie avec eux pour introduire le stationnement payant sur voirie. Il suffit qu'existe cette coalition d'intérêts entre l'offre politique et un des groupes « forts » du débat, à savoir le groupe des commerçants, pour que la mesure passe malgré le désaccord des habitants de ces quartiers.

A l'inverse, dans le cas de TEO, si ce type de coalition a semblé inutile aux autorités locales au départ compte tenu du rapport de force politique institué lors de la décision de lancement du projet, elle a durement manqué lors de l'ouverture de TEO. Au contraire, une coalition d'opposants s'est formée, rassemblant aussi bien des acteurs de l'offre, comme les élus verts, ou de la demande très divers, comme les automobilistes, motards et syndicats : cette coalition disparate a pu se cristalliser sur des arguments comme l'absence d'alternatives, la gestion opaque et le manque de concertation sur le dossier TEO, et a vu son action renforcée par les décisions de justice.

3.4.1.3. Les marges de manœuvre

Le degré d'acceptation d'une nouvelle mesure tarifaire ou fiscale est influencé par les marges de manœuvre dont disposent les acteurs de la demande, c'est-à-dire les degrés de liberté dont ils disposent pour s'adapter à la mesure ou même y échapper.

La flambée du prix du pétrole en 2000 vient alourdir les coûts de production pour le transport routier de marchandises, s'ajoutant aux conséquences financières du « contrat de progrès » et des avancées sociales : ce secteur, atomisé entre de très nombreuses petites entreprises et soumis à la concurrence des transporteurs étrangers, est en rapport de force défavorable avec les chargeurs, auxquels il ne peut répercuter les hausses de coûts. Ses marges de manœuvre sont donc très faibles et la vigueur de la réaction liée à cette faiblesse.

Dans le cas du stationnement payant, la liberté de choix est fonction du degré d'extension spatiale de la mesure : on peut y échapper en se garant gratuitement dans les rues ou quartiers contigus ou dans les quelques emplacements restés gratuits. Au fur et à mesure que la mesure s'étend, cette liberté disparaît, et le stationnement payant est alors perçu comme une nouvelle taxe, à laquelle il n'est pas possible d'échapper, sauf à frauder face à un contrôle à sévérité variable.

Cependant, cette question des marges de manœuvre concerne aussi bien les acteurs de l'offre comme le montre l'exemple du lancement du projet TEO et de la résolution de sa crise. Les marges de manœuvre de la Courly pour financer la nouvelle infrastructure étaient dès le départ très étroites, ce qui l'a amené à la solution du péage couplé à la concession. La dérive des coûts rendant la rentabilité du projet de plus en plus aléatoire, le péage est complété par des réductions de capacité sur les voiries alternatives à TEO.

Quand la liberté de choix des acteurs de la demande n'existe plus, ceux-ci se retrouvent acculés et sont amenés à se regrouper, voire à se coaliser pour faire pression sur les autorités publiques, comme le montre l'exemple de TEO. Selon l'état du rapport de force établi, l'autorité lâche ou non du lest et met en œuvre des mesures compensatoires.

Dans le cas de TEO, cela ne devient possible qu'à partir du moment où une succession de décisions de justice viennent libérer la Courly de ses obligations, augmentant ainsi sa marge de manœuvre. Elle pourra d'abord rétablir la capacité de voirie initiale alternative au viaduc alors à péage, puis reprendre l'ouvrage et accorder des compensations supplémentaires pour les automobilistes circulant dans la zone de TEO.

3.4.1.4. L'importance du moment

Les marges de manœuvre des acteurs de la demande varient selon le contexte et une mesure peut être plus ou moins acceptable selon ce contexte. Il y a donc des moments plus pertinents que d'autres pour faire passer une mesure.

Par exemple, le relèvement de la TIPP sur tous les carburants est accepté sans gros problème en 1996 alors qu'il est massivement rejeté en 2000, bien qu'il soit à peu près de même amplitude, ce qui s'explique en partie en raison de la flambée des cours du brut (1999-2000). Dans d'autres circonstances, telles une vague d'alertes à la pollution dans les grandes agglomérations, l'opinion publique peut être plus favorable à une fiscalité écologique.

Le stationnement payant, quant à lui, s'impose à Lyon à un moment bien particulier, celui où la concurrence des grandes surfaces de périphérie devient plus sensible pour les commerçants du centre : ces derniers voient dans le stationnement payant l'instrument qui va favoriser la rotation des véhicules et donc l'accès de la clientèle en automobile aux commerces du centre.

Enfin, dans le cas de TEO, c'est le calendrier de la justice qui a joué le rôle essentiel. C'est suite à la décision du tribunal administratif que les travaux de rétrécissement de la voirie alternative à TEO sont annulés par le président de la Courly. De même, c'est suite à l'annulation de la concession que la Courly peut reprendre le contrôle de l'ouvrage et remettre à plat son fonctionnement.

3.4.1.5. La recherche de la négociation

La négociation est recherchée car elle est perçue comme importante pour la réussite d'une nouvelle mesure tarifaire. Si elle permet d'anticiper et peut-être d'éviter les conflits, elle permet aussi de gagner du temps dans l'application de la mesure. Elle est d'autre part d'autant plus recherchée que les acteurs concernés ont un poids important dans le débat. Elle est aussi quasiment systématique, même si cela ne signifie pas pour autant que les intérêts de l'ensemble des acteurs soient satisfaits.

Face à des mesures impopulaires, pour composer avec les attentes et les mécontentements des acteurs de la demande, l'autorité publique locale doit envoyer un signal par lequel elle affiche son souci des intérêts de ces derniers. La mesure peut être rendue acceptable grâce à un certain nombre d'assouplissements portant sur divers registres :

- en donnant l'impression que les intérêts de tel ou tel groupe sont pris en compte par les pouvoirs publics en faisant un geste en leur intention : par exemple, en relevant la TIPP sur le gazole, le gouvernement envoie un signe à la composante verte de sa majorité ; en impliquant les commerçants très en amont avant la mise en place du stationnement payant sur voirie ; en écoutant voire négociant avec certains opposants, mais pas tous, dans le cas de TEO ;
- en aménageant la mesure avec une hausse raisonnable : c'est-à-dire en planifiant le rattrapage progressif du différentiel fiscal gazole/essence par paliers sur une certaine durée ; en expérimentant le stationnement payant de surface d'abord dans le centre de Lyon puis en l'étendant progressivement à l'ensemble des arrondissements ; en réduisant l'extension spatiale du péage et son niveau dans le cas de la résolution de la crise de TEO ;
- en neutralisant l'impact d'une mesure, en donnant des compensations à tel ou tel groupe : en reculant sur la TIPP et le gommage du différentiel de taxe entre gazole et essence, face aux routiers ou aux pêcheurs ; avec le tarif résidentiel dans le cas du stationnement payant ; en annulant les restrictions de voirie dans le cas de TEO.

Cependant il faut prendre garde aux limites de la liberté d'action dont dispose les pouvoirs publics en ce domaine, limites imposées par l'aspiration à l'équité de la part des acteurs.

4. L'enquête par questionnaires

L'objectif de cette seconde partie est de tester, au moins partiellement, *via* une enquête par questionnaire, une structure théorique *a priori*, explicative de l'acceptabilité de nouvelles mesures tarifaires. Cette structure théorique est construite sur la base des enseignements des trois cas présentés dans la première partie ainsi que d'une revue complémentaire de la littérature sur l'acceptabilité.

Notre démarche sera la suivante :

- Construction du modèle théorique, identification et mise en relation des concepts,
- Enquête, objectifs et construction
- Analyse des données d'enquête,
- Synthèse et conclusions sur ce travail empirique.

4.1. Le modèle théorique

Pour construire le modèle théorique *a priori* que nous testerons ensuite par l'enquête, nous avons complété nos études de cas par une revue de la littérature sur l'acceptabilité des mesures tarifaires en matière de transport, un thème assez foisonnant. Sur cette double base nous avons ensuite élaboré un modèle théorique explicatif des attitudes d'acceptabilité.

4.1.1. Revue complémentaire de la littérature

Dans cette section nous compléterons les résultats issus de notre démarche empirique par une rapide revue de la littérature relative à l'acceptabilité des mesures tarifaires.

Rietveld et Verhoef (1998) distinguent la composante individuelle et la composante collective (sociale) de la perception d'un problème. Quand les personnes disent être touchées individuellement par un problème, elles lui donnent également une dimension sociale. Pour ces mêmes auteurs, le niveau de revenu, *via* la valeur du temps, joue un rôle déterminant dans l'évaluation de la mesure. Précisément, la sensibilité à la congestion serait corrélée positivement avec l'âge, un haut niveau d'éducation, et l'utilisation de la voiture particulière.

Suivant Schlag et Teubel (1997), l'efficacité et l'effectivité du péage urbain pourraient également poser problème. Pour éliminer les excès de demande, Frey et Jegen (2001) montrent que la tarification serait moins appréciée par les individus que le rationnement. Frey et Pommerende (1993) précisent en effet que les individus prendraient également en considération des jugements normatifs ou éthiques qui ne seraient pas favorables à l'utilisation de l'outil tarifaire. Cela d'autant plus que ces auteurs soulignent que l'augmentation du prix est jugée plus défavorablement lorsque la décision émane d'une offre publique que lorsqu'elle est prise par une offre privée.

La mise en place d'un péage urbain serait inéquitable puisqu'elle toucherait d'abord les plus pauvres selon Evans (1992) ou Emmerink et alii (1995). Dans cette optique, les résultats des travaux de Else (1986), Guiliano (1992) et Langmyhr (1997), mettent en

évidence que les gagnants seraient ceux qui bénéficient des plus hauts revenus. Pour Jakobsson et alii (2000), l'inéquité du road pricing serait d'autant plus forte que ce dernier porterait atteinte à la liberté de se déplacer (selon le mode de transport et le lieu). La liberté de choisir son déplacement serait un droit fondamental selon Schlag et Teubel (1997). L'introduction d'un péage en milieu urbain conduirait également à accroître le coût de la localisation des régions et/ou villes qui le mettraient en œuvre, créant ainsi une inéquité territoriale (Emmerink et alii, 1995).

La question de la redistribution des recettes est alors centrale. Elle peut signifier la mise en place d'une compensation via la diminution des taxes existantes (Harrington et al., 2001). Certains plaident pour que ces recettes restent dans le transport routier, d'autres voudraient qu'elles soient utilisées pour les modes les plus respectueux de l'environnement (Schlag et Teubel, 1997). Emmerink et alii (1995) montrent que l'acceptation de la nouvelle mesure serait négative, puisqu'elle ne permettrait que d'accroître les recettes du gouvernement.

Certains auteurs soulignent dès lors toute la complexité de la justice. Langmyhr (1997) identifie les différents critères de justice existants dans quelques cas de « road pricing » norvégiens (à Trondheim, Kristiansand et Tromsø) :

- principe d'égalité de traitement : la nouvelle mesure doit être appliquée à tous de manière égale*
- principe du bénéfice social : le coût de la nouvelle mesure est faible et procure des bénéfices supérieurs issus d'une affectation particulière des recettes et d'une tarification différenciée (ex : affectation en direction de l'amélioration des transports collectifs)*
- principe de garantie des besoins de base : la route serait un besoin de base dont la responsabilité ne devrait incomber qu'à l'Etat. En particulier, il ne faudrait pas tarifier les déplacements domicile-travail*
- principe du bien-être : distribution des bénéfices vers les plus défavorisés (c'est-à-dire que le péage serait négatif car il ferait payer les plus pauvres de la société)*
- principe de la responsabilité : faire payer plus ceux qui circulent aux heures de pointe puisqu'ils sont les responsables de la congestion*
- principe du mérite : nécessité de prendre en compte le prix qui est déjà payé par les automobilistes (ex : taxes sur les carburants)*
- principe de la contribution et du statut : faire payer les individus en fonction de leur contribution à la valeur sociale (ex : traitement spécial pour les résidents)*
- principe des attentes : l'intérêt moral de la planification publique, c'est-à-dire est-ce que les autorités respecteront leurs engagements (ex : opposition pour prolonger la période de tarification)*
- principe de la soutenabilité : affectation des recettes pour les modes de transport dits « verts », c'est-à-dire les plus respectueux de l'environnement*
- principe de la justice procédurale : référendum pour décider ou non de la mise en œuvre du projet*

Frey et Pommerende (1993) soulignent que la préférence pour l'un des principes de justice est dépendante du caractère unique et non prévisible de la situation de demande excessive par rapport à l'offre (en situation inhabituelle, la procédure 1^{er} arrivé, 1^{er} servi est la plus

valorisée). Pour Baron et Jurney (1993), il existe différentes conceptions de la justice. Le plus souvent les individus auraient tendance à rechercher leur propre conception et souhaiter ainsi les meilleurs résultats pour leur groupe (Elster, 1989 et Yamagishi, 1983).

Schlag et Teubel (1997), montrent que l'information et la conscience des alternatives au péage, permettent d'en accroître l'acceptabilité. La connaissance du fonctionnement et des objectifs recherchés par la mise en œuvre du péage urbain permettent d'augmenter le support qu'on lui apporte (Seale, 1993).

Toutefois, Baron et Jurney (1993) affirment que sur les décisions conduisant à un dilemme social (préférences individuelles différentes de la préférence collective), il faut exercer un pouvoir de coercition. Pour résoudre ces situations, il faut des règles et des lois sinon aucun équilibre ne peut être trouvé. Frey et Jegen (2001) précisent que les attitudes sont différentes des comportements (possibilité d'avoir une sensibilité aux questions environnementale tout en utilisant chaque jour son automobile). Dans cette logique, Baron et Jurney (1993) dissocient le consentement à voter pour une mesure et le jugement que l'on porte sur cette mesure. Les auteurs du rapport européen TAPESTRY (2001), identifient différentes phases à respecter pour qu'un changement de comportements se produise. Harrington et al., (2001) montrent qu'aux Etats-Unis si le péage n'a pas d'alternatives alors il est vu comme une mesure coercitive.

Les attitudes vis-à-vis de la mise en œuvre d'un péage en milieu urbain vont se différencier en fonction des groupes (Nijkamp et Rietveld, 1995) : pour les membres du gouvernement, il permet d'accroître le bien-être collectif ; pour les « environnementalistes » il permet d'inciter à l'utilisation des transports collectifs et de baisser la pollution ; pour les entreprises, il permet le financement de nouvelles infrastructures de transports.

4.1.2. Le modèle théorique du processus d'acceptabilité

Les cas de la fiscalité sur le carburant, du stationnement payant, et de Téo, complétés par une revue de la littérature sur l'acceptabilité des mesures tarifaires, permettent de mettre en évidence les dimensions clés susceptibles de déterminer l'acceptabilité de telle ou telle politique tarifaire. Il s'agit :

- de la perception du problème,
- de l'efficacité et l'équité de la politique mise en œuvre,
- des attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation (tarifaire ou autre),
- de la procédure menant à la décision.

Nous concluons par la présentation d'un schéma conceptuel de l'acceptabilité des changements tarifaires.

4.1.2.1. La perception du problème

La manière dont la nouvelle mesure est perçue par les acteurs va influencer le degré d'acceptation de celle-ci. Suivant Rietveld et Verhoef (1998), la perception repose sur une dimension individuelle propre à chaque individu et sur une dimension collective.

Il peut exister un décalage entre les attentes des individus et les réponses proposées par la nouvelle mesure tarifaire. Une analyse plus fine peut toutefois montrer qu'un individu peut individuellement s'opposer à la mesure (celle-ci peut accroître le montant du budget à allouer au transport) mais reconnaître malgré tout son intérêt collectif (faire payer l'automobiliste pour changer les comportements de mobilité).

Les renseignements sur les caractéristiques socio-démographiques des individus (niveaux de revenu et d'éducation, âge, sexe), sur les comportements de mobilité (motif de déplacement, actif/inactif, mode de transport, localisations résidentielle et professionnelle) ainsi que sur les normes sociales existantes (taxes existantes, type d'affectation des recettes des impôts et taxes, contenu juridique des droits fondamentaux en vigueur) sont utiles pour comprendre ce qui influence cette perception.

Ces caractéristiques vont pour partie déterminer les marges de manœuvre dont les individus disposent. Elles vont également grandement conditionner les attitudes des individus par rapport aux alternatives et au mécanisme de régulation. Cet ensemble détermine alors ce que l'on peut appeler le contexte de mise en œuvre de la nouvelle mesure.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- Quel rôle joue la perception, individuelle et sociale, du problème dans l'acceptabilité de telle ou telle mesure ?
- Qu'est-ce qui est le plus important, la congestion ou la pollution ?

4.1.2.2. *Les dimensions d'efficacité et d'équité*

L'efficacité repose dans son acception économique sur un socle théorique assez solide (Small, 1992), et est à la base de divers scénarios de tarification et de financement des déplacements urbains : tout indique qu'il est possible de concevoir, dans toute agglomération où la situation le justifie, des scénarios techniquement réalisables qui auraient des effets bénéfiques sur le fonctionnement de l'agglomération, du fait de leurs effets attendus, d'une part en termes de comportements, d'autre part en termes de ressources financières susceptibles d'être levées.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- La nouvelle tarification introduite par le péage est-elle considérée comme inefficace ou injuste par les citoyens ?
- Parmi plusieurs options tarifaires (péage de pointe, en continu etc), quelles sont celles qui sont sollicitées par les citoyens ?

En ce qui concerne l'équité, nous avons élaboré un cadre analytique pour l'évaluation de l'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports (Raux et Souche, 2001). Nous avons défini à partir des principes explicités par Rawls dans sa théorie de la justice (1971), trois dimensions de l'équité directement applicables au champ du transport et de sa tarification :

- *l'équité territoriale*, correspondant au « principe de liberté », dans laquelle la société doit garantir partout les droits d'accès aux emplois, biens et services ;
- *l'équité horizontale*, correspondant au « principe d'égalité des chances », qui relève de l'égalité de traitement entre usagers et notamment du principe usager-payeur.
- *l'équité verticale*, correspondant au « principe de différence », qui prend en compte explicitement les inégalités sociales et leurs conséquences en matière de transport ;

Ces trois dimensions de l'équité sont indissociables de la perception de la justice d'une politique de transport. Elles sont également liées au critère d'efficacité économique, qu'il n'est pas possible d'ignorer durablement. Cet ensemble de contraintes contradictoires forme donc le cadre de définition et de conduite de politiques de transport à la fois équitables et efficaces. Il résulte de ces incompatibilités que l'on n'obtiendra malgré tout

qu'un compromis imparfait entre l'efficacité économique et ces trois dimensions de l'équité.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- Les trois dimensions de l'équité peuvent-elles s'appliquer au péage urbain ?
- Les dimensions de l'équité sont-elles valorisées de manière identique ?
- L'une de ces dimensions est-elle rédhibitoire pour la nouvelle mesure ?
- Quels sont les principes de justice les plus valorisés par les individus ?

L'affectation des recettes du péage joue dès lors un rôle moteur pour obtenir ce compromis. De nombreuses solutions ont été proposées dans la littérature pour résoudre la difficulté de faire admettre le passage à une situation jugée meilleure pour la collectivité, à des individus dont certains auront le sentiment d'être des perdants avec les nouvelles règles du jeu. Goodwin (1989) a proposé une règle d'affectation des recettes de péage urbain entre améliorations des routes, de l'offre en transports collectifs et de l'environnement physique urbain ; il a également esquissé (1995) les principes d'une convergence et non plus d'une opposition entre amélioration de l'environnement et efficacité économique. Small (1992) a proposé une stratégie de distribution des impacts de programmes financés avec les recettes du péage, intégrant les différents groupes d'intérêt et telle que chaque usager affecté recevra au moins une compensation.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- Quel rôle joue l'affectation des recettes de la nouvelle mesure tarifaire ?
- Dans quelle direction cette affectation doit-elle se faire ? L'aversion au mécanisme de la tarification diminue-t-elle quand on s'attend en retour à ce que l'offre soit accrue ?

4.1.2.3. Les attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation

Le degré d'acceptabilité va être influencé par l'attitude des individus par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation qui peuvent être proposés. Frey et Pommerende (1993) ont montré que les individus intègrent des jugements normatifs ou éthiques qui ne sont pas favorables à l'utilisation de l'outil tarifaire. Les économistes surestiment le rôle du prix comme variable permettant d'éliminer l'excès de demande de déplacements. L'outil tarifaire serait considéré comme moins juste par rapport à un dispositif rationnant l'excès de demande. Les auteurs montrent également que l'attitude face à une nouvelle mesure sera différente selon qu'elle est une solution récurrente ou exceptionnelle.

Nous chercherons à répondre aux questions suivantes :

- Face à une situation de rationnement les citoyens préfèrent-ils les mécanismes d'allocation administrative à ceux de la tarification ?
- Les attitudes varient-elles en fonction du caractère récurrent ou occasionnel de la mesure proposée ?
- Les attitudes varient-elles également selon que le mécanisme de régulation testé est appliqué avec une offre constante ou une offre variable ?
- Quel rôle joue la perception des atteintes à la liberté, aux « normes sociales » dans le cas de scénarios de péage routier ?

Il ne faut cependant pas minimiser le rôle des habitudes dans le passage des intentions aux comportements : quand les habitudes sont fortes (cas de la mobilité quotidienne) la capacité des intentions à prédire le comportement futur est diminuée. Dans ce cas, la « Theory of planned behaviour » (Ajzen, 1998) est inopérante.

4.1.2.4. *Le processus menant à l'acceptabilité*

Les études de cas ainsi que la revue de la littérature ont montré que l'acceptabilité n'était pas uniquement un résultat mais également un processus. Une nouvelle mesure est soit acceptée soit refusée, mais cet aboutissement n'est que la conséquence d'un long cheminement. En effet, l'acceptabilité est aussi le produit d'un jeu d'acteurs, de l'offre ou de la demande, qui poursuivent des intérêts qui leurs sont propres, et entre lesquels se font et se défont les alliances.

Ces intérêts vont trouver plus ou moins d'échos auprès de ceux qui expérimentent la nouvelle mesure. Ils sont fortement dépendants du contexte et du moment dans lesquels la nouvelle mesure est introduite. Ils vont être relayés par des leaders d'opinion dont le leadership est positivement corrélé à sa capacité d'expertise, à son expérience et à sa créativité (Childers, 1986) mais également à la forme et aux moyens de pression dont ils disposent pour s'exprimer (Champagne, 1990).

Le processus d'acceptabilité met en œuvre un mécanisme de concertation et de prise de décision au cours duquel des coalitions se forment. La compensation peut alors devenir un outil de persuasion pour y parvenir.

Les interrogations auxquelles répondre sont alors les suivantes :

- Quels sont les acteurs qui interviennent dans le débat et avec quels arguments ?
- Quels sont les conflits ou les ententes possibles ?
- Peut-on repérer des leaders et/ou des relais d'opinion ?

Toutefois, dans la suite de notre recherche nous excluons de l'investigation empirique la partie du modèle théorique concernant la procédure de décision. La validation de cet aspect supposerait en effet une expérimentation *in vivo*. Or, pour le moment, il ne s'agit que d'une mise en ordre *a posteriori* fondée sur les trois études de cas que nous avons faites et la revue de la littérature.

Parvenus à ce stade, l'identification et le détail des « fondamentaux » du modèle théorique peuvent être retranscrits dans le schéma conceptuel suivant.

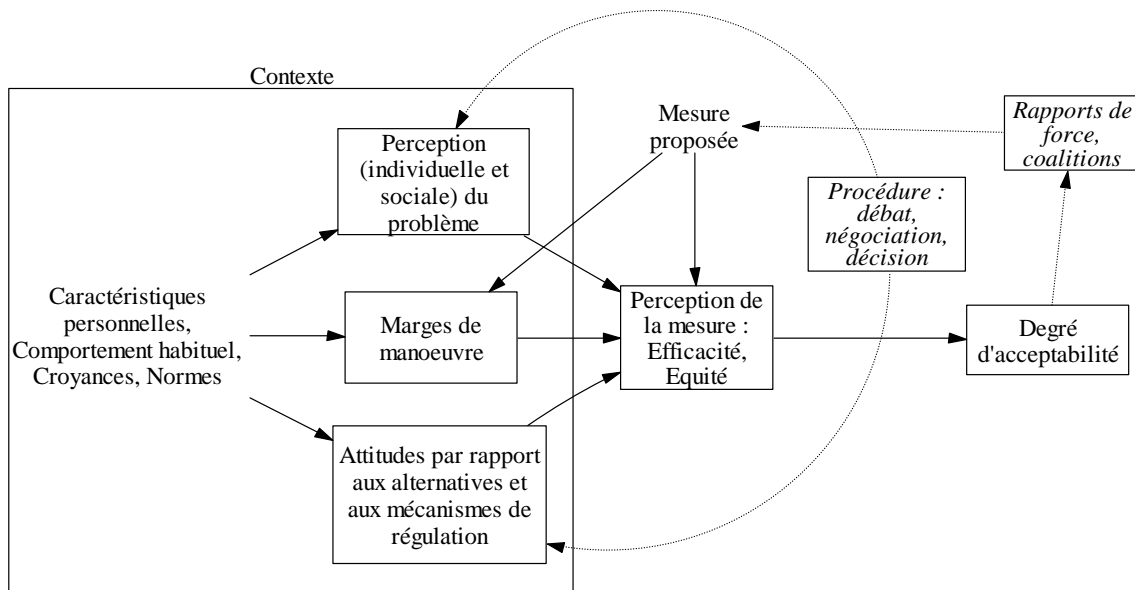


Figure 7

Comme nous excluons de l'investigation empirique la partie du modèle théorique concernant la procédure de décision (ce qui est en italiques et pointillés dans le schéma), le travail empirique va donc consister à tenter de valider statistiquement le reste du schéma explicatif sur le processus d'acceptabilité.

A un niveau plus agrégé, les résultats attendus sont les suivants :

- Test de la pertinence des dimensions efficacité / équité et des principes de justice
- Éléments d'aide à la conception de scénarios acceptables (la solution « préférée »)

4.2. L'élaboration de l'enquête

Après avoir présenté le modèle théorique du processus de l'acceptabilité, nous chercherons à tester la présence de ces dimensions dans les attitudes des citoyens face à des changements tarifaires dans les transports.

Plusieurs options sont alors possibles:

- Tester un scénario de péage défini *a priori* (type de péage, aire, prix, etc.) et mesurer les attitudes face à ce péage : il y a une difficulté à expliquer et appliquer le scénario à la mobilité expérimentée par les enquêtés et un risque de focaliser la discussion sur un projet donné qui n'aurait pas de légitimité particulière.
- Construire pas à pas un scénario « idéal » qui serait acceptable puisque construit avec la participation des acteurs concernés : outre que l'on ne soit pas assuré du caractère acceptable d'un tel scénario lors du passage à la réalité, cette méthode est écartée car elle nécessite de passer par des techniques lourdes de « focus groups », ce qui est hors de portée dans le cadre des moyens disponibles.

Dans cette optique, l'option retenue consiste à :

- Etablir un scénario de péage urbain appliqué à la mobilité expérimentée par les enquêtés mais en soulignant son caractère hypothétique
- Explorer des attitudes générales en matière de justice et de mécanismes de régulation

On peut envisager également de poser des questions différentes à des échantillons différents pour par exemple : tester l'acceptabilité de différentes politiques tarifaires.

Après une présentation des critères d'échantillonnage, nous détaillerons le contenu du questionnaire.

4.2.1. Les critères d'échantillonnage et de signalétique

Les caractéristiques socio-démographiques des individus (niveaux d'éducation, âge, sexe), leurs comportements de mobilité (motif de déplacement, actif/inactif, mode de transport, localisations résidentielle et professionnelle) fournissent des renseignements nécessaires à la compréhension du processus d'acceptabilité:

- S'agit-il d'un usager intensif de la voiture ?
- Son programme d'activités est-il fortement contraint ?
- Où habite-t-il ? Où va-t-il travailler ou étudier ?

Ces caractéristiques vont pour partie déterminer les marges de manœuvre dont disposent les individus. Elles vont également grandement conditionner les attitudes des individus par rapport aux alternatives et au mécanisme de régulation.

Dans ces circonstances, nous avons retenu :

- Un échantillonnage par quotas
- Une signalétique intégrant les types de mobilité

4.2.1.1. *L'échantillonnage*

La complexité de l'enquête nous a conduit à faire le choix d'entretiens en face-à-face chez les personnes et à retenir un certain type d'échantillonnage.

Pour avoir un échantillon représentatif de la population ont été établis des quotas représentatifs de la population de l'agglomération suivants :

- Répartition spatiale : centre / banlieue / périphérie
- Age : 18-39 ans / 40-59 ans / 60 ans et plus
- Sexe : homme / femme
- Statut social PCS : actif / inactif (dont un nombre maximal d'étudiants)

4.2.1.2. *Signalétique*

Compte tenu de l'importance des comportements de mobilité dans le processus d'acceptabilité, nous avons retenu une signalétique intégrant les éléments suivants :

- Quelles sont les communes de résidence, d'emploi ?
- Quelle est l'activité pratiquée : actif (travail temps plein, partiel), inactif (études, au foyer, retraité), à la recherche d'un emploi ?

- Quel est le type de mobilité pour les actifs pour aller au travail : utilisateur de l'automobile (exclusif/non exclusif), utilisateur des transports collectifs (exclusif/non exclusif), marche à pied (exclusif/non exclusif) ?
- Quel est le niveau social : niveau d'études ?

4.2.2. La construction du questionnaire

La construction des questions s'est déroulée pas à pas. Dans ce qui suit, nous présentons les premières formulations des questions correspondant aux hypothèses testées.

4.2.2.1. Attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation

Sur la base des travaux de Frey et Pommerehnde (1993), on recherche quels sont les principes de justice valorisés par les individus. Cette recherche s'effectue sur la base de 2 exemples de tarification dans les transports pour lesquels les mêmes principes de justice ont été déterminés au préalable : règle morale, tirage aléatoire, règle administrative connue au préalable, gestion par la file d'attente, mécanisme de compensation tarifaire.

En référence à ces mêmes auteurs, nous étudierons si les attitudes des individus sont différentes selon que:

- la mesure correspond à une situation exceptionnelle (tempête de neige, travaux sur un stationnement d'entreprise) ou à un cas récurrent (congestion sur une ligne ferroviaire, une entreprise utilise une partie de ses emplacements de stationnement pour s'agrandir)
- le prix proposé s'applique à une offre constante ou extensible

Nous présenterons les deux scénarios retenus, l'un porte sur le T.G.V., l'autre sur le stationnement d'entreprise. Chacun des deux se décline soit en une situation exceptionnelle soit en une situation récurrente.

Le cas du T.G.V

Présentation du cas exceptionnel

L'histoire se déroule à Paris, dans la gare de Lyon, un vendredi soir de janvier. Il y a 3 TGV prévus dans la soirée, les voyageurs attendent leurs TGV pour rentrer à Lyon. Ils ont tous réservé et payé leur place. A cause d'une tempête de neige exceptionnelle, la SNCF annonce qu'un seul TGV pourra partir (pour des raisons de sécurité on n'accepte à bord pas plus de voyageurs que de places assises). Les voyageurs restants devront attendre le lendemain pour pouvoir partir.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places disponibles.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

Prix (pointe) avec offre constante	Faire payer un supplément exceptionnel de 30 euros de manière à être sûr que seuls 1000 voyageurs seront finalement demandeurs.
Règle « morale »	Faire asseoir en priorité les personnes âgées, handicapées, les femmes enceintes ou personnes accompagnées de

	jeunes enfants, puis une autre règle pour le reste.
Aléatoire	Tirer au sort qui pourra prendre le train.
Administrative mais inconnue	Laisser aux contrôleurs le soin d'affecter les places selon leur propre jugement
File d'attente	Laisser se remplir librement le train au rythme des arrivées en gare des voyageurs, jusqu'à ce qu'il soit plein.
Compensation Hicks-Kaldor ³	Proposer un dédommagement (ex hôtel + 30 euros) pour ceux qui acceptent de partir le lendemain.

Présentation du cas récurrent

L'histoire se déroule sur la ligne TGV entre Paris et Lyon. Cette ligne connaît un tel succès que tous les vendredis soirs, les trains sont systématiquement saturés avec des gens qui voyagent debout. Pour la SNCF, cette situation ne peut plus durer, à cause des problèmes de sécurité. Il ne faut plus que les gens voyagent debout.

Différentes solutions sont envisageables pour affecter les voyageurs aux places disponibles, sachant que les voyageurs restants doivent attendre les TGV suivants voire le lendemain pour prendre le TGV (ou devront trouver une autre solution).

Je vais vous présenter les solutions et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

Prix (pointe) avec offre constante Echantillon A	Faire payer un supplément de 30 euros sur le prix normal (pour ne pas avoir à augmenter l'offre)
Prix (pointe) avec nouvelle offre Echantillon B	Affréter trois TGV supplémentaires, spécialement achetés pour l'occasion, tous les vendredis soir et faire payer un supplément de 15 euros sur le prix normal de <i>tous</i> les TGV du vendredi soir.
Règle « morale »	Faire asseoir en priorité les personnes âgées, handicapées, les femmes enceintes ou personnes accompagnées de jeunes enfants, puis une autre règle pour le reste.
Aléatoire	Tirer au sort qui pourra prendre le train.
Administrative mais inconnue	Laisser aux contrôleurs le soin d'affecter les places selon leur propre jugement
File d'attente	Laisser se remplir librement le train au rythme des arrivées en gare des voyageurs, jusqu'à ce qu'il soit plein.

³ Pour Pareto, l'optimum signifie l'amélioration du bien-être d'un individu sans détérioration du bien-être des autres individus. Pour Kaldor (1939) et Hicks (1940) un état E_2 plus favorable à l'individu j est préférable à un état E_1 plus favorable à l'individu i , si le gagnant j peut indemniser le perdant i de la perte de satisfaction résultant du passage de l'état E_1 à E_2 et atteindre un niveau d'ophélimité au moins égal à celui qu'il atteignait en E_1 . En d'autres termes, un état x Kaldor-domine un état y , s'il existe un état z_x , obtenu par des transferts compensatoires et qui Pareto-domine y . De fait, si la nouvelle politique est économiquement supérieure à l'ancienne, elle doit permettre d'améliorer suffisamment le sort de certains pour qu'ils puissent dédommager ceux dont la situation s'est détériorée.

Compensation Hicks-Kaldor	Diminuer le prix des places de 15 euros par rapport au prix normal pour ceux qui acceptent de partir plus tôt ou plus tard
---------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le stationnement d'entreprise

Présentation du cas exceptionnel

L'histoire se déroule au sein d'une entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise doit faire des travaux dans son parking pour une durée de 6 mois : 2 places sur 3 seront donc supprimées pendant cette période.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places restantes.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

Prix (pointe) avec offre constante	Faire payer les places 15 euros/jour de sorte qu'il n'y ait pas plus de demande que de places disponibles, le produit allant dans les caisses de l'entreprise.
Prix (pointe) avec offre constante / variante	Faire payer les places à 15 euros/jour de sorte qu'il n'y ait pas plus de demande que de places disponibles, le produit étant affecté au comité d'entreprise qui décide de son utilisation
Règle morale	Donner les places en priorité aux handicapés, aux femmes enceintes, puis une autre règle pour le reste.
Aléatoire	Tirer au sort les places.
Administrative (inconnue)	Laisser à la direction de l'entreprise le soin de décider l'affectation des places
Administrative (mais connue)	Laisser au comité d'entreprise le soin de décider l'affectation des places
File d'attente	Laisser se remplir librement les places au rythme des arrivées.
Compensation	Proposer un dédommagement (prime) pour ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture dans le parc de l'entreprise.
Prix (pointe) avec nouvelle offre	Faire payer les places 10 euros/jour, le produit étant utilisé par l'entreprise pour louer des places dans un

	garage privé voisin (pendant la durée des travaux), de manière à ce que toutes les demandes payantes soient satisfaites.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Présentation du cas récurrent

L'histoire se déroule au sein d'une entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise s'agrandit et la seule solution est de construire de nouveaux locaux sur le parking actuel : 2 places sur 3 seront donc définitivement supprimées.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places qui restent.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

Prix (pointe) avec offre constante	Faire payer les places 15 euros/jour de sorte qu'il n'y ait pas plus de demande que de places disponibles, le produit allant dans les caisses de l'entreprise.
Prix (pointe) avec offre constante / variante	Faire payer les places à 15 euros/jour de sorte qu'il n'y ait pas plus de demande que de places disponibles, le produit étant affecté au comité d'entreprise qui décide de son utilisation
Règle morale	Donner les places en priorité aux handicapés, aux femmes enceintes, puis une autre règle pour le reste.
Aléatoire	Tirer au sort les places.
Administrative (inconnue)	Laisser à la direction de l'entreprise le soin de décider l'affectation des places
Administrative (mais connue)	Laisser au comité d'entreprise le soin de décider l'affectation des places
File d'attente	Laisser se remplir librement les places au rythme des arrivées.
Compensation	Proposer un dédommagement (prime) pour ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture dans le parc de l'entreprise.
Prix (pointe) avec nouvelle offre	Faire payer les places 10 euros/jour, le produit étant utilisé par l'entreprise pour louer des places dans un garage privé voisin à l'année, de manière à ce que toutes les demandes payantes soient satisfaites.

4.2.2.2. *Perception du problème de la circulation automobile en milieu urbain*

La manière dont la nouvelle mesure est perçue par les acteurs peut influencer le degré d'acceptation de celle-ci. Nous testerons donc si :

- Les individus jugent que la pollution est un problème important
- Les individus jugent que les encombrements sont un problème important
- Les encombrements sont un problème plus important que la pollution

4.2.2.3. *Dimensions d'efficacité et d'équité*

L'inefficacité et l'inéquité du péage urbain semblent souvent mises en avant pour justifier le refus du péage urbain. L'enquête va donc tester les idées suivantes :

- les citoyens jugent-ils le péage urbain comme une mesure efficace pour résoudre les problèmes d'encombrements, de pollution, d'insécurité routière ?
- les citoyens jugent-ils le péage urbain comme une mesure inéquitable, et pour quelles raisons ?

Nous présenterons le scénario de péage retenu ainsi que les dimensions d'efficacité et d'équité étudiées.

Présentation du contexte

L'augmentation de la circulation des voitures dans les grandes villes comme Lyon pose des problèmes de plus en plus graves, liés aux encombrements, à la pollution, au bruit et à l'insécurité routière. Pour stopper ce phénomène, et améliorer la qualité de vie de tout le monde, on recherche aujourd'hui des solutions.

Une des idées étudiées par les chercheurs dans ce domaine serait de mettre en place un péage tout autour de la ville, ce qui reviendrait à faire payer toutes les voitures qui circulent à l'intérieur de la ville.

A Lyon, voici, ce que ça donnerait (voir plan). La zone où serait appliquée le péage comprendrait les quartiers centraux de Lyon et Villeurbanne

Le principe serait que tous les automobilistes qui entrent ou qui circulent à l'intérieur de cette zone paieraient un forfait de 3 euros par jour, du lundi au vendredi, de 7h à 19 h.

Les recettes du péage pourraient être affectées à l'amélioration des transports à Lyon, Villeurbanne et les communes de la Communauté Urbaine : modernisation et extension du métro, tramway et bus, amélioration de la sécurité dans les transports en commun, entretien des routes, contribution au financement des contournements routiers de Lyon, améliorations pour les piétons et les vélos, etc.

En outre, les chercheurs étudient l'idée de faire varier les tarifs des bus, métro et tram selon l'heure des déplacements ou la longueur des trajets.

Voici d'abord des opinions générales qu'on pourrait avoir à propos de cette idée, et vous me direz si vous les trouvez très injustes, plutôt injustes, plutôt justes ou très justes.

L'efficacité :

Choix d'itinéraire	Avec un péage pour circuler dans le centre ville les Lyonnais qui se contentent de traverser le centre en voiture vont passer par d'autres routes pour le contourner
Choix du mode	Avec un péage pour circuler dans le centre ville les Lyonnais qui vont dans le centre en voiture vont plutôt utiliser d'autres modes de transport ou moins se déplacer
Choix heure de départ	Il faudrait limiter le péage aux heures de pointe, ce serait suffisant (par exemple, entre 7 et 9 heures le matin, et entre 17 et 19 heures le soir)
Régulation file d'attente	Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement.
Régulation administrative (mais connue), avec jour fixé par l'autorité	Pour réduire la circulation il suffirait de n'autoriser la circulation qu'un jour sur deux selon un système de plaques paires et impaires (un jour les véhicules avec plaque d'immatriculation se terminant par un jour pair,...)
Régulation administrative (mais connue), avec jour non fixé par l'autorité	Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler que 3 jours par semaine, au choix, du lundi au vendredi.

L'équité

Equité horizontale

Usager payeur	Les efforts supplémentaires pour les transports collectifs en milieu urbain ne doivent rien coûter aux contribuables
	Pour faire ressentir à chaque usager des transports en commun sa contribution aux encombrements aux heures de pointe, il faut lui faire payer un tarif plus élevé à ce moment là
	Les efforts supplémentaires pour les routes en milieu urbain ne doivent rien coûter aux contribuables
<i>Prix avec nouvelle offre</i>	Il est normal de faire payer un péage aux automobilistes pour financer de nouvelles routes en milieu urbain
Pollueur payeur (pur signal-prix)	Pour faire ressentir à chaque automobiliste la pollution qu'il occasionne, il faut faire payer un péage pour la circulation en ville
	Pour faire ressentir à chaque automobiliste la gêne qu'il occasionne aux autres aux heures de pointe il faut faire payer un péage
Affectation des recettes au	Les recettes du péage devraient aller au budget général de la

budget général	ville
Affectation des recettes aux transports collectifs	Les recettes du péage devraient être affectées au financement des transports collectifs exclusivement
Affectation des recettes à la route	Les recettes du péage devraient être affectées au financement de la route exclusivement
Affectation des recettes à la route et aux transports collectifs	Les recettes du péage devraient être affectées au financement des transports (route et transports collectifs)

Equité verticale

Règle morale	L'accès à la zone devrait être gratuit pour les véhicules d'urgence (pompiers, ambulances, police)
	L'accès à la zone devrait être gratuit pour les handicapés en voitures
	L'accès à la zone devrait être gratuit pour les services publics (la Poste, EDF, France Telecom)
	L'accès à la zone devrait être gratuit pour les personnes pratiquant le covoiturage
Compensation	Les gens qui habitent à l'intérieur de la zone auraient droit à un tarif réduit, 1 € par jour au lieu de 3, pour une seule voiture par ménage
	Les gens qui ont des revenus plus faibles auraient droit à un tarif réduit
	Les professionnels (artisans, les livreurs, taxis) qui ont besoin de se déplacer souvent auraient droit à un tarif réduit

Equité territoriale

Liberté de circuler / blocage ou non	Faire payer les automobilistes pour circuler partout en ville c'est une atteinte fondamentale à la liberté d'aller et venir
Liberté de choix / modulable	Faire payer les automobilistes pour circuler partout en ville, même s'il y a des gens qui n'ont pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage, c'est injuste
	Faire payer les automobilistes pour circuler partout en ville, sans s'occuper si la zone à péage est bien desservie ou non par les transports en commun, ce serait, c'est injuste
Différences géographiques	C'est injuste si cela rend la vie plus chère pour les banlieusards qui viennent dans la zone à péage
	C'est injuste si cela rend la vie plus chère pour ceux qui habitent dans la zone à péage

4.2.3. Les conditions de réalisation de l'enquête

Le questionnaire a été réalisé sur Lyon et son agglomération du 6 janvier au 6 février 2003 auprès de 400 personnes (questionnaires en annexe).

L'enquête a été confiée au cabinet Tremplin qui a réalisé les entretiens en face-à-face au domicile des personnes. Pour que le questionnaire soit bien compris par les enquêteurs comme par les enquêtés, ce cabinet nous a aidé à le réécrire.

La complexité de ce dernier (carte à montrer, scénarios hypothétiques à présenter) ainsi que la nouveauté de sa thématique nous ont conduit à participer activement à la formation et au suivi des enquêteurs.

4.3. L'analyse des résultats

Le traitement statistique a été effectué à l'aide du logiciel XLSTAT sous Microsoft Excel. Nous abordons tout d'abord la question du codage des réponses puis décrivons notre analyse des résultats successivement pour la première partie du questionnaire, avec les scénarios de TGV et de stationnement, puis la deuxième partie du questionnaire avec les scénarios de péage. Nous terminons par une synthèse d'ensemble de ces résultats.

4.3.1. Le codage des réponses

Nous avons utilisé une échelle d'attitude en 4 niveaux pour mesurer le degré de perception du caractère juste ou injuste d'une mesure particulière. Une échelle en quatre niveaux représente un compromis entre le désir de permettre à l'enquêté d'exprimer une gradation dans son jugement positif ou négatif, et la nécessité d'éviter une échelle trop détaillée qui rendrait plus difficile à l'enquêté l'expression de son attitude. Pour les besoins de la réalisation pratique de l'enquête les réponses avaient été codées de 1 (très injuste) à 4 (très juste).

Néanmoins cela n'aurait aucun sens du point de vue statistique de conserver ce codage tel quel, tout simplement parce que les réponses des individus codées de manière identiques ne sont pas équivalentes entre elles. Certains individus, plus expansifs ou plus emportés, auront tendance à se positionner aux extrêmes (soit « très injuste », soit « très juste »), c'est-à-dire qu'ils ne feront pas de gradation dans le niveau perçu de l'injustice (ou de la justice). D'autres, peut-être plus pondérés, utiliseront toute la gamme de l'échelle pour exprimer leur perception : dans ce dernier cas une réponse extrême (« très injuste » ou « très juste ») de cette catégorie d'individus aura une plus grande force que la réponse en apparence similaire d'un individu de la première catégorie.

Une première approche consisterait à contourner le problème en agrégeant les réponses d'une part « très injuste » et « plutôt injuste » en une catégorie « injuste », d'autre part « plutôt juste » et « très juste » en une catégorie « juste ». Cela a l'avantage de restreindre les données à ce qui paraît le plus robuste à savoir le positionnement soit du côté injuste, soit du côté juste. C'est sous cette forme que sont présentés les résultats dans une première partie.

Cette approche a l'inconvénient d'occultier la richesse des réponses des individus à travers la gradation entre le « très » et le « plutôt ». Afin de tenir compte du problème, évoqué plus haut, de comparaison des réponses entre les individus, il nous a fallu « normer » les réponses, un peu à la manière dont on centre et réduit les variables métriques continues pour tenir compte de leur hétérogénéité et de leur dispersion. Toutefois dans notre application il ne s'agit pas de variables métriques classiques mais de positionnements sur une échelle d'attitude. Pour « normer » ces réponses nous avons mis en œuvre un recodage couramment utilisé pour les données de rangs⁴.

Pour un individu i donné on considère les items correspondant à une thématique donnée (ex : scénario exceptionnel de suppression de TGV). Supposons que les réponses de l'individu i aux questions V2 (« On donne les places disponibles... ») à V7 (« On propose de payer l'hôtel... ») soit :

V2	V3	V4	V5	V6	V7
1	4	1	1	4	1

On remplace chacune des réponses de l'ensemble $X_{i2-7} = \{x_{ij}, j = 2,7\}$ par le rang de x_{ij} dans X_{i2-7} . En cas d'ex aequo on calcule le rang moyen. Dans notre exemple cela donnera les notes suivantes

V2	V3	V4	V5	V6	V7
2,5	5,5	2,5	2,5	5,5	2,5

Notons que l'on obtiendrait le même résultat pour un individu répondant uniquement sur les valeurs intermédiaires soit

V2	V3	V4	V5	V6	V7
2	3	2	2	3	2

Pour un autre individu qui aurait répondu

V2	V3	V4	V5	V6	V7
1	3	2	1	4	2

cela donnerait les notes recodées suivantes

V2	V3	V4	V5	V6	V7
1,5	5	3,5	1,5	6	3,5

On voit donc que les réponses du deuxième individu qui a utilisé toute l'échelle vont de 1,5 à 6 tandis que celles du premier qui s'est concentré sur les extrêmes vont de 2,5 à 5,5, de même que pour celui qui se concentre sur les intermédiaires.

Ainsi on donne plus d'importance aux réponses des individus qui utilisent toute la palette de l'échelle d'attitude, ce qui est bien le but recherché. Par ce moyen nous pouvons donc réintroduire la richesse des réponses à l'échelle d'attitude en 4 points.

⁴ Cette suggestion nous a été faite par Jean-Hugues Chauchat, Professeur à la Faculté de Sciences Economique et de Gestion à l'Université Lyon 2, que nous remercions ici.

Ce recodage a été opéré pour chaque thématique, donc par paquet de variables :

- Scénario TGV : V2 à V8
- Scénario stationnement : V11 à V20
- Opinions générales sur le principe du péage : V25 à V30
- Réductions tarifaires : V33 à V39
- Conséquences : V41 à V45
- Efficience du péage (échelle d'accord) : V47 à V52

4.3.2. La première partie du questionnaire

La première partie du questionnaire étudie les attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation à travers deux scénarii : l'un porte sur le cas du T.G.V. et l'autre sur le cas du stationnement d'entreprise. Chacun des deux se décline d'une part en une situation exceptionnelle (donc temporaire) d'autre part en une situation récurrente. Pour ces deux exemples de tarification dans les transports, les mêmes principes de justice ont été au préalable déterminés : règle morale, tirage aléatoire, règle administrative préalablement connue, gestion par la file d'attente, mécanisme de compensation tarifaire.

4.3.2.1. Les hiérarchies pour le T.G.V. et le stationnement d'entreprise

Rappelons que dans le cadre de ces deux scénarios les questions sont dites « fermées » et indépendantes les unes des autres (la personne enquêtée ne dispose pas à l'avance de la liste des questions), avec un mécanisme de rotation de l'ordre dans lequel les questions sont posées. Nous présenterons d'abord le cas du T.G.V. puis celui du stationnement d'entreprise.

Le cas du T.G.V.

Analyse des réponses groupées « justes/injustes »

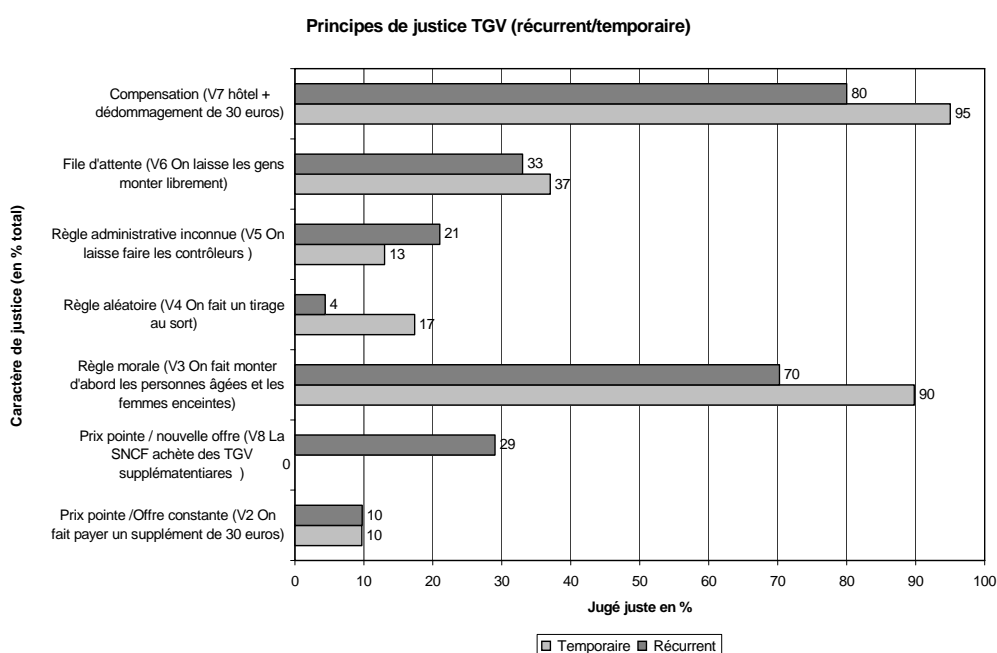


Figure 8 : Analyse des réponses groupées « justes/injustes » dans le cas du T.G.V.

Lorsqu'un problème de places disponibles dans le T.G.V. se pose, la solution tarifaire consistant à « faire payer un supplément de 30 euros » (V2) aux personnes qui veulent vraiment se déplacer est massivement jugée injuste. La solution réglementaire n'est pas davantage appréciée puisque l'application d'une solution par tirage aléatoire (V4 « on fait un tirage au sort ») ou par règle administrative (V5 « on laisse faire les contrôleurs ») sont soumises à un rejet important. La gestion du problème par la file d'attente (V6 « on laisse les gens monter librement ») est également considérée comme injuste mais dans de manière beaucoup moins massive. A l'opposé, la règle morale (V3 « on fait monter les personnes âgées et les femmes enceintes ») et la compensation (V7 « paiement de l'hôtel et dédommagement de 30 euros pour ceux qui ne peuvent pas partir ») sont considérées comme les solutions les plus justes (Figure 8).

Il existe quelques différences statistiques significatives (test de différence de proportion au seuil de 95%) qui permettent de hiérarchiser la perception du caractère injuste ou juste des solutions proposées (Tableau 26). Cette hiérarchie permet de repérer trois grands groupes de réponses. Un premier groupe de réponses rassemble les attitudes face aux questions « on fait payer 30 euros » (V2), « on laisse faire le contrôleur » (V5) et « on fait un tirage au sort » (V4). Ces items sont jugés injustes à plus de 80%. Le deuxième groupe comprend les questions « on laisse les gens monter librement » (V6) et « la SNCF achète 5 TGV et fait payer un supplément », qui sont jugées injustes par 60-70% des individus. Le dernier groupe est constitué des deux items considérés comme justes, à savoir « on fait monter les femmes enceintes et les personnes âgées » (V3) et « on paie l'hôtel et un dédommagement » (V7).

Situation temporaire	Injuste >95%	Situation récurrente
V2 On fait payer 30 euros	85-90%	V4 On fait un tirage au sort V2 On fait payer 30 euros
V5 On laisse le contrôleur		
V4 On fait un tirage au sort	80%	V5 On laisse le contrôleur
V6 On laisse les gens monter librement	60-70%	V6 On laisse les gens monter librement V8 La SNCF achète 5 TGV+ supplément
	Juste	
	60-70%	V3 On fait monter les femmes enceintes et les personnes âgées
	80%	V7 Hôtel + dédommagement
V3 On fait monter les femmes enceintes et les personnes âgées	85-90%	
V7 Hôtel + dédommagement	>95%	

Tableau 26 : regroupement en fonction de la situation par % des questions « injustes/justes »

Les résultats du Tableau 26 montrent également les différences qui peuvent exister entre le type temporaire ou récurrent de la situation. Les questions pour lesquelles les différences sont les plus importantes apparaissent en gras dans le tableau. Dans le cas récurrent, le rejet de la solution du tirage au sort est de 95%, il devance les autres solutions proposées. Ce rejet n'est que de 80% dans le cas temporaire. D'autre part, les items « on fait monter les

femmes enceintes et les personnes âgées » et « on paie l'hôtel et un dédommagement » sont jugés plus justes en situation temporaire (de 85% à plus de 95%) qu'en situation récurrente (de 60% à 80%).

Analyse des réponses recodées en notes

L'analyse globale des réponses recodées en notes (situations temporaire et récurrente) confirme les résultats précédents (Figure 9). « On fait payer 30 euros », « on tire au sort » et « on laisse le contrôleur » sont les questions jugées les plus injustes. A l'opposé, se trouvent les questions portant sur « on fait monter les femmes enceintes et les personnes âgées » et « on paie l'hôtel et un dédommagement ». Si on regarde le détail des réponses, on note une différence entre la situation temporaire et la situation récurrente. Cette différence apparaît la plus forte pour les questions suivantes: « on fait payer 30 euros », « on laisse monter les gens librement », « on tire au sort ». Cela est confirmé par le test de Mann-Whitney qui est significatif pour ces trois questions (Figure 10, Figure 11, Figure 12).

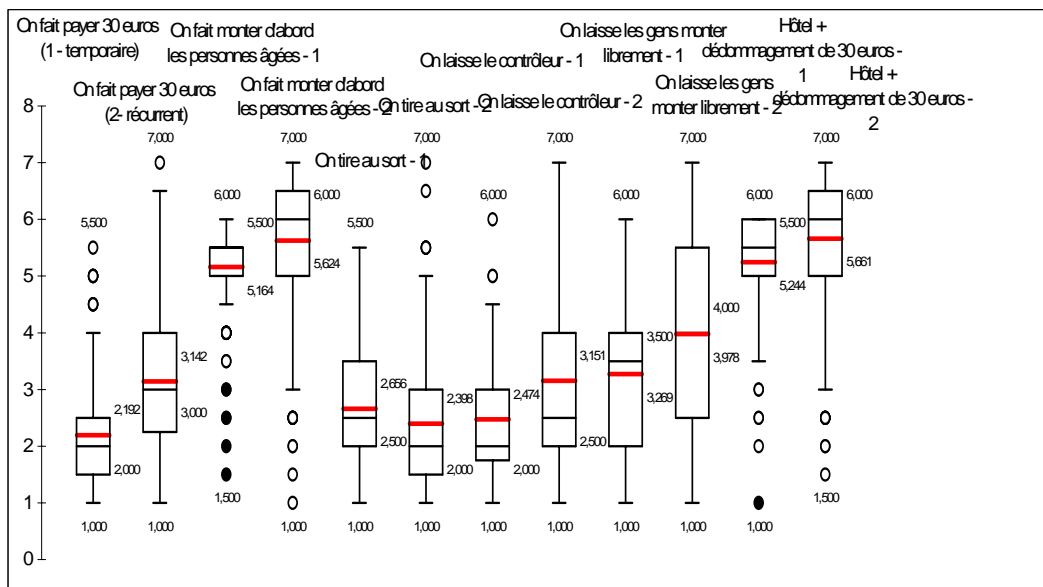
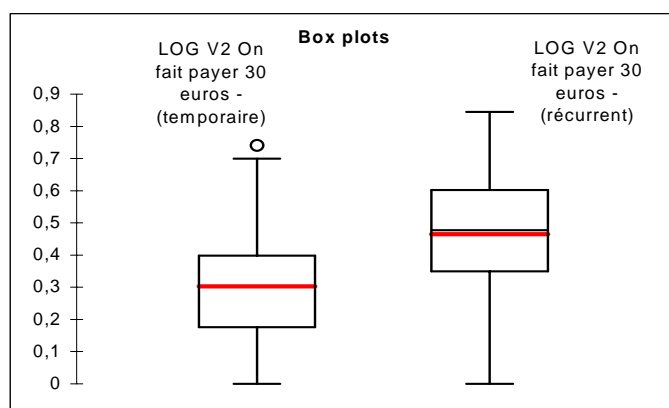
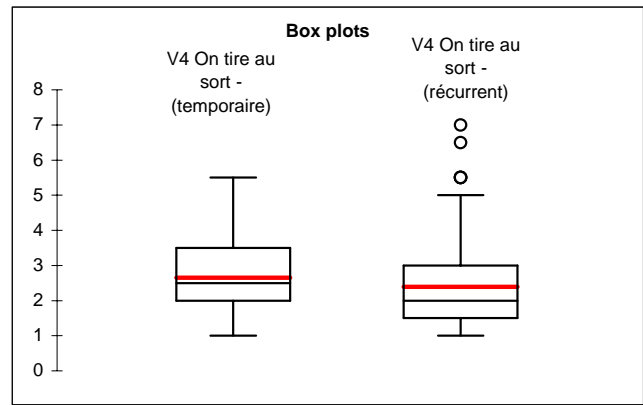


Figure 9 : des réponses recodées en notes pour le T.G.V.



Test de Mann-Whitney significatif (après transformation en log) : $P \text{ value} < 0,0001$. Le box plot montre d'autre part que « faire payer 30 euros » est considéré comme moins injuste dans le cas récurrent

Figure 10 : test de Mann-Whitney sur V2 – V1 : « On fait payer 30 euros » transformé en log



Test de Mann-Whitney significatif : $P \text{ value} = 0,003$. Le box plot montre d'autre part que « tirer au sort » est considéré comme moins injuste dans la situation temporaire.

Figure 11 : test de Mann-Whitney V4 – V1 : « On tire au sort »

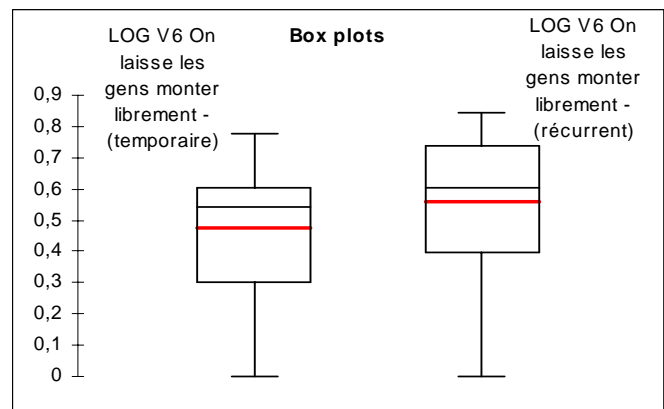


Figure 12 : test de Mann-Whitney V6 –V1 : « On laisse les gens monter librement » (transformé en log)

Enfin, les moyennes des données recodées en notes par type de situation permettent de confirmer la hiérarchie dans les réponses et les différences entre le caractère temporaire ou

récurrent de la situation. La moyenne la plus faible, et ainsi la solution jugée la plus injuste, revient à « faire payer 30 euros » lorsque la situation est temporaire. A l’opposé, « hôtel et dédommagement » en situation récurrente est jugée la solution la plus juste (Tableau 27).

Situation temporaire	On fait payer 30 euros	On laisse gens monter librement	On laisse les monter contrôleur	On tire au sort	On fait monter d'abord personnes âgées	Hôtel les dédommagement de 30 euros
Moyenne	2,19	2,19	2,47	2,66	3,27	5,16

Situation récurrente	On tire au sort	On fait payer 30 euros	On laisse gens monter librement	On laisse les monter contrôleur	On fait monter d'abord personnes âgées	Hôtel les dédommagement de 30 euros
Moyenne	2,40	3,14	3,14	3,15	3,98	5,62

Tableau 27 : cas du TGV en séparant les situations temporaire et récurrente

Après cette étude du cas du T.G.V. intéressons-nous maintenant à celle du stationnement.

Le cas du stationnement

Analyse des réponses regroupées par « juste/injuste »

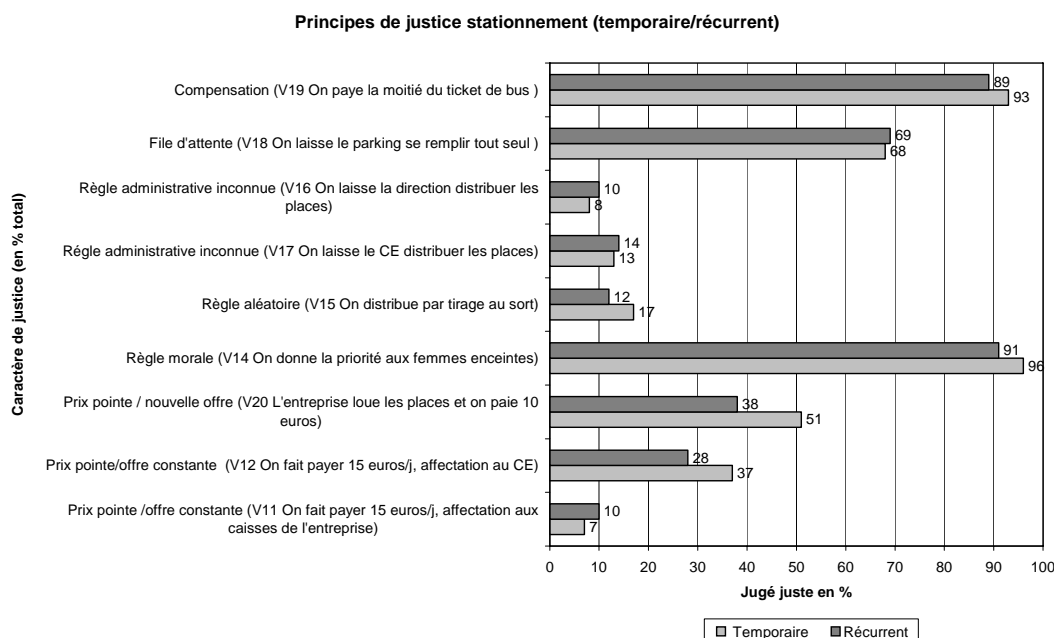


Figure 13 : analyse des réponses regroupées par « juste/injuste » dans le cas du stationnement

Lorsqu’un problème de disponibilité d’emplacements de stationnement apparaît, l’affectation des places libres par la direction de l’entreprise (V16 « on laisse la direction

de l'entreprise distribuer les places ») ou faire payer 15 euros/j en affectant les recettes à l'entreprise, sont massivement jugées injustes. « Laisser le comité d'entreprise distribuer les places » (V17) ou « distribuer les places par tirage au sort » (V15) sont également des solutions massivement jugées injustes. Les solutions tarifaire et réglementaire semblent ainsi rejetées (Figure 13). Les tests de proportion confirment ces résultats puisqu'ils situent au-delà de 80% le niveau d'injustice de ces solutions (Tableau 28).

Au contraire, l'application de solutions visant à compenser les individus (V 19 « on paie la moitié du ticket de bus ») ou à donner la priorité à certaines catégories (V14 « on donne la priorité aux femmes enceintes ») sont très fortement perçues comme justes. Les tests de proportion confirment ces résultats en positionnant au-delà des 85%, les réponses à ces deux items. Même si le soutien n'est pas aussi massif, il convient de souligner que la gestion de la rareté des places par le système de la file d'attente (V18 « on laisse le parking se remplir tout seul ») est considérée comme une solution juste par presque les deux tiers des personnes interrogées, ce que confirme le test de proportion qui se situe entre 60-70%.

L'affectation des recettes du stationnement au comité d'entreprise (V12 « on fait payer 15 euros et les recettes sont affectées au comité d'entreprise ») constitue un troisième type de réponse. Cette solution est jugée injuste mais plus faiblement, et les tests de proportion situent le niveau d'injustice à 60-70%. Elle se démarque ainsi de la question V11 pour laquelle la solution était également de faire payer 15 euros mais en affectant les recettes aux caisses de l'entreprise.

Situation temporaire	Injuste	Situation récurrente
V11 On fait payer 15 euros et caisses de l'entreprise	>95%	
V16 La direction distribue les places	85-90%	V11 On fait payer 15 euros et caisses de l'entreprise
V17 Le comité d'entreprise distribue les places		V15 Places par tirage au sort
		V16 La direction distribue les places
		V17 Le comité d'entreprise distribue les places
V15 Places par tirage au sort	80%	
V12 On fait payer 15 euros et caisses CE	60-70%	V12 On fait payer 15 euros et caisses CE
		V20 Entreprise loue les places, et chacun paie 10 euros
	Juste	
V20 Entreprise loue les places, et chacun paie 10 euros	50%	
V18 Laisse le parking se remplir tout seul	60-70%	V18 Laisse le parking se remplir tout seul
	85-90%	V19 On paie la moitié des tickets de bus
V19 On paie la moitié des tickets de bus	>95%	V14 Places d'abord pour les femmes
V14 Places d'abord pour les femmes		

Tableau 28 : regroupement en fonction de la situation par % des questions « injustes/justes »

Il existe d'autre part une différence dans le niveau de justice en fonction du type temporaire ou récurrent de la situation. Dans le Tableau 28, les questions pour lesquelles les différences sont les plus importantes apparaissent en caractères gras. Les tests de proportion confirment ces résultats et permettent de souligner que le rejet le plus massif se rencontre en situation temporaire pour la situation qui consiste à faire payer 15 euros en affectant cette somme aux caisses de l'entreprise (plus de 95%) alors qu'il n'est finalement que de 80% pour la solution du tirage au sort (en situation temporaire). En outre, le paiement du ticket de métro par l'entreprise est jugé plus juste en situation temporaire qu'en situation récurrente (le test de proportion passe de 85-90% à 95% en situation temporaire).

Surtout, différencier le type de situation montre le cas particulier de la solution suivant laquelle « l'entreprise loue les places et tout le monde paie 10 euros ». Le caractère récurrent ou temporaire de la situation fait en effet basculer cette solution de l'injustice (injuste à 62% en situation récurrente) à la justice (juste à 51% en situation temporaire). Le test de proportion confirme ces résultats en situant à 60-70% la proportion de rejet en situation récurrente et à 50% en situation temporaire.

Analyse des réponses recodées en notes

L'analyse des données recodées en notes confirme ces résultats portée du test de Mann-Whitney (Figure 14, Figure 15). Lorsqu'un problème de disponibilité d'emplacements de stationnement apparaît, l'affectation des places libres par la direction de l'entreprise (« on laisse la direction de l'entreprise distribuer les places ») ou « faire payer 15 euros/j en affectant les recettes à l'entreprise », « laisser le comité d'entreprise distribuer les places » ou « distribuer les places par tirage au sort » sont massivement jugées injustes. Au contraire, l'application de solutions visant à compenser les individus (« on paie la moitié du ticket de bus ») ou à donner la priorité à certaines catégories (« on donne la priorité aux femmes enceintes ») sont très fortement perçues comme justes.

Il existe également une différence entre la situation récurrente et temporaire. Elle est statistiquement significative (voir tests de Mann-Whitney) pour les items suivant : « on laisse le comité d'entreprise distribuer les places », « l'entreprise loue les places et chacun paie 10 euros », « on paie le ticket de bus » (Figure 16, Figure 17, Figure 18). Pour ce dernier item, il convient toutefois de souligner la présence de valeurs extrêmes de dispersion, ce qui atténue la portée du test de Mann-Whitney (Figure 17).

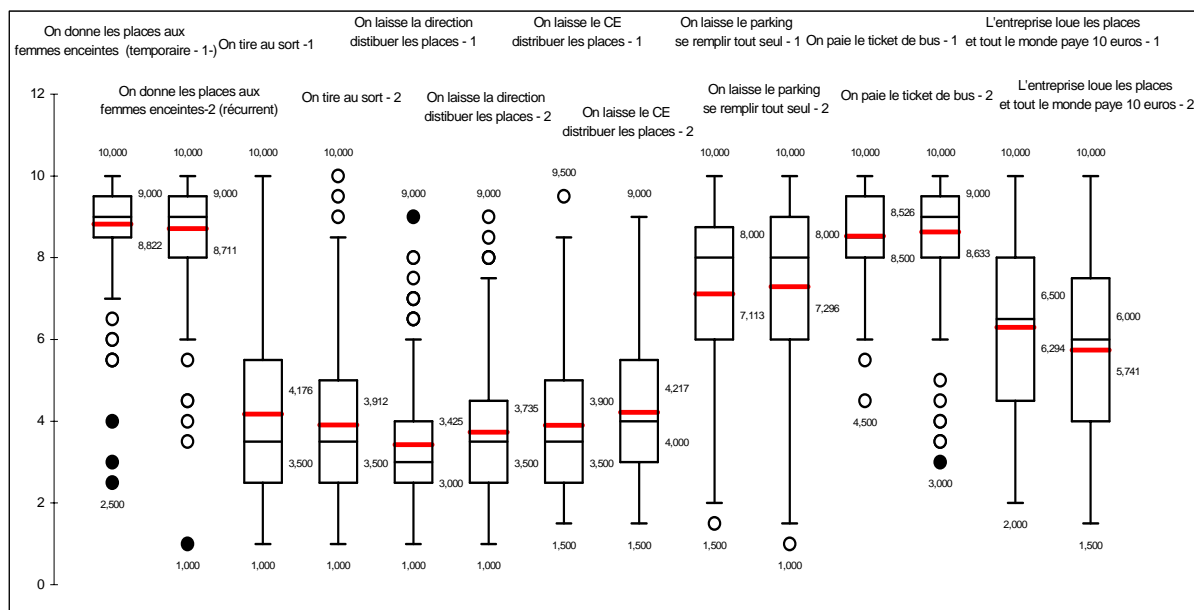


Figure 14 : des réponses recodées en notes pour le stationnement

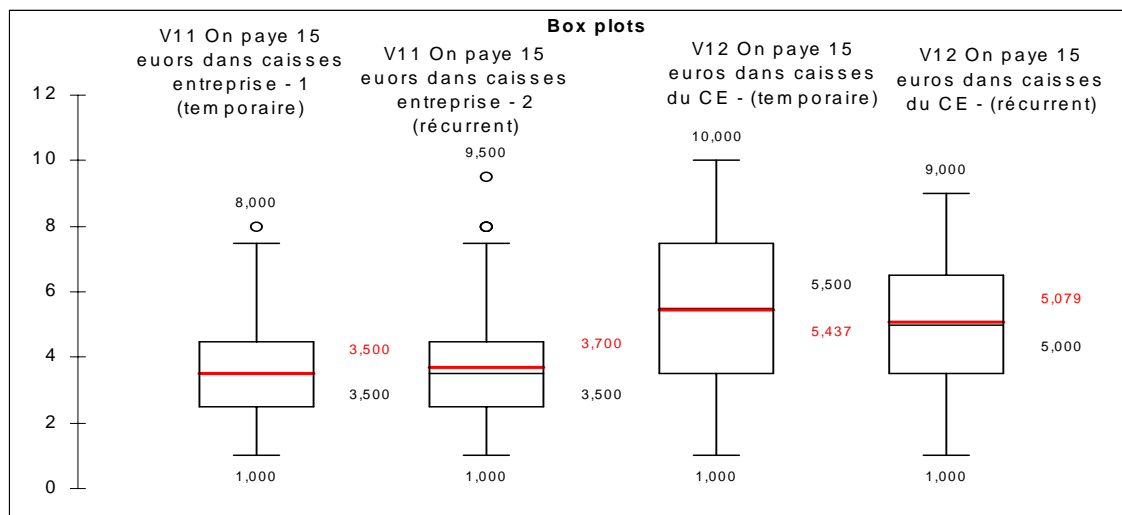


Figure 15 : des réponses recodées en notes pour le stationnement (affectation des recettes).

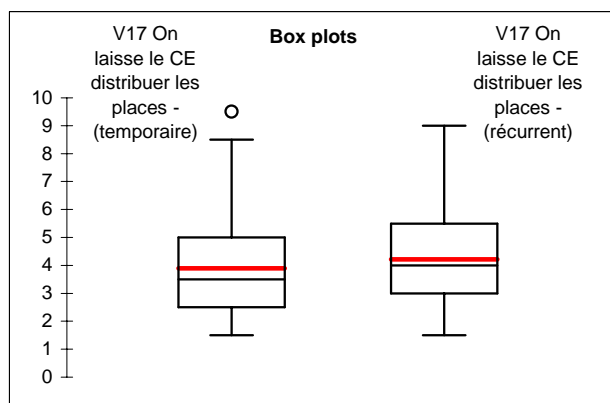


Figure 16 : V17 : « On laisse le comité d'entreprise distribuer les places »⁵

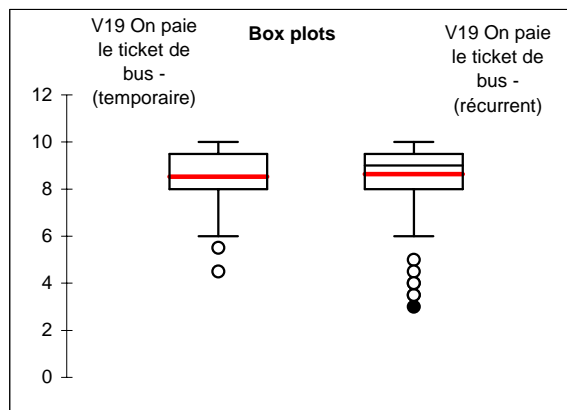


Figure 17 : V19 : « On paie le ticket de bus »⁶

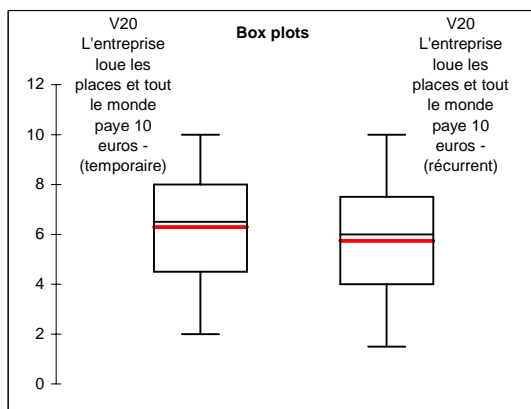


Figure 18 : V20 : « L'entreprise loue les places et tout le monde paie 10 euros »⁷

Enfin, les moyennes des données recodées en notes par type de situation permettent de confirmer la hiérarchie dans les réponses et les différences entre le caractère temporaire ou récurrent de la situation. Les moyennes les plus faibles, et ainsi les solutions jugées les plus injustes, sont pour « laisser la direction distribuer les places » et affecter les recettes à l'entreprise « on paie 15 euros qui vont dans les caisses de l'entreprise ». Cette moyenne est d'autant plus faible que la situation est temporaire. A l'opposé, « donner les places aux femmes enceintes et aux personnes âgées » et « payer le ticket de bus » sont les solutions les plus justes (Tableau 29, Tableau 30).

⁵ Test de Mann-Whitney est significatif : P value < 0,018. Le box plot montre d'autre part que « laisser l'entreprise distribuer les places » est considéré comme moins injuste dans le cas récurrent.

⁶ Test de Mann-Whitney est significatif : P value < 0,009.

⁷ Test de Mann-Whitney est significatif : P value < 0,005. Le box plot montre d'autre part que « l'entreprise loue les places et tout le monde paie 10 euros » est considéré comme moins injuste dans le cas temporaire.

Situation temporaire	On laisse la direction distribuer les places	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places	On tire au sort	L'entreprise loue les places et tout le monde paie 10 euros	On laisse le parking se remplir tout seul	On donne les places aux femmes enceintes	On paie le ticket de bus
Moyenne	3,42	3,90	4,18	6,29	7,11	8,53	8,82

Situation récurrente	On laisse la direction distribuer les places	On tire au sort	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places	L'entreprise loue les places et tout le monde paie 10 euros	On laisse le parking se remplir tout seul	On donne les places aux femmes enceintes	On paie le ticket de bus
Moyenne	3,73	3,91	4,22	5,74	7,30	8,63	8,71

Tableau 29 : cas du stationnement en séparant les situations temporaire et récurrente (hors affectation des recettes)

	On paye 15 euros dans caisses de l'entreprise		On paye 15 euros dans caisses du comité d'entreprise	
Type de situation	temporaire	récurrent	temporaire	récurrent
Moyenne	3,50	3,70	5,44	5,06

Tableau 30 : cas du stationnement temporaire/récurrent pour l'affectation des recettes

4.3.2.2. Les principes de justice dans les deux scenarii

En nous référant aux différents principes de justice, nous nous intéressons maintenant à la comparaison des deux scenarii.

Pour comprendre les différences qui peuvent exister dans les attitudes face aux principes de justice, nous détaillerons maintenant ces principes en fonction du scenario mais également du type de situation (temporaire ou récurrente) (Figure 19).

Il existe des différences selon le type de situation. Les principes de justice considérés les plus justes, à savoir la compensation et la règle morale, le sont moins dans le cas récurrent du T.G.V. Cette différence est statistiquement confirmée par les tests de proportion puisque par exemple la règle morale se situe dans une proportion comprise entre 60-70% d'attitudes la jugeant juste (dans le cas récurrent du T.G.V.) contre 85-90% dans le cas temporaire du T.G.V. et plus de 95% dans les types temporaire et récurrent du stationnement d'entreprise (cf. Tableau 31).

Enfin, la règle aléatoire qui est un principe jugé injuste semble dans les deux cas l'être davantage en situation récurrente : à plus de 95% pour le T.G.V contre 80% dans la situation temporaire et entre 85 et 90% pour le stationnement contre 80% en situation temporaire.

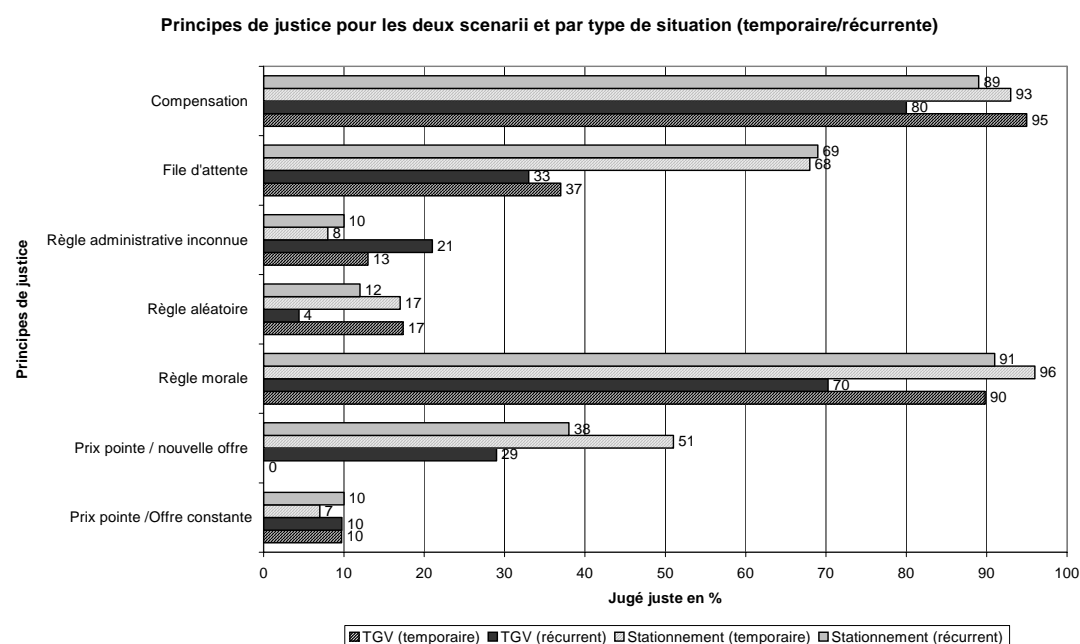


Figure 19 : principes de justice pour les deux scenarii par type de situation

Cas du TGV			Cas du stationnement		
Temporaire	Récurrent	Injuste	Temporaire	Récurrent	
	Règle aléatoire (V4)	>95%	Prix pointe/offre constante (V11)		
Prix pointe/offre constante (V2)	Prix pointe/offre constante (V2)	85-90%	Règle administrative inconnue (V16)	Prix pointe/offre constante (V11)	
Règle administrative inconnue (V5)	Règle administrative inconnue (V5)		Règle administrative inconnue (V17)	Règle aléatoire (V15)	
				Règle administrative inconnue (V16)	
				Règle administrative connue (V17)	
Règle aléatoire (V4)		80%	Règle aléatoire (V15)		
File d'attente (V6)	File d'attente (V6)	60-70%	Prix pointe/offre constante (V12)	Prix pointe/offre constante (V12)	
	Prix pointe/nouvelle offre (V8)			Prix pointe/nouvelle offre (V20)	
		Juste			
		50%	Prix pointe/nouvelle offre (V20)		
	Règle morale (V3)	60-70%	File d'attente (V18)	File d'attente (V18)	
	Compensation (V7)	80%			
Règle morale (V3)		85-90%		Compensation (V19)	
Compensation (V7)		>95%	Règle morale (V14)	Règle morale (V14)	
			Compensation (V19)		

Tableau 31 : regroupement en fonction de la situation par % des principes de justice pour les cas du TGV et du stationnement

4.3.2.3. Attitudes sur les principes de justice et caractéristiques socio-démographiques

Nous avons testé systématiquement si les attitudes variaient en fonction des caractéristiques personnelles des enquêtés.

Compte tenu des contraintes de l'enquête, trois caractéristiques ont été retenues, censées représenter (très) approximativement des dimensions psychologiques et sociales susceptibles d'expliquer des attitudes variables face aux mesures testées :

- le genre (homme / femme) ;
- l'âge regroupé en trois catégories : de 18 à moins de 30 ans, de 30 à 59 ans, 60 ans et plus ;
- le niveau d'études en quatre catégories comme reflétant la position sociale⁸ : jusqu'au brevet ou CAP ; baccalauréat ; DUT, BTS, licence ; bac plus 4 et plus.

Ce qui donne les distributions suivantes pour ces trois caractéristiques

genre / 2 Modalités :

Modalité	Effectif	%
Homme	186	47
Femme	208	53

Tableau 32

âge (3 cat.) / 3 Modalités :

Modalité	Effectif	%
1	114	29
2	205	52
3	79	20

Tableau 33

Niveau d'études (4 cat.) / 4 Modalités :

Modalité	Effectif	%
1	167	42
2	97	24
3	73	18
4	64	16

⁸ Dans la mesure où il avait été exclu d'enquêter le revenu. Le niveau d'études a été retenu plutôt que la PCS laquelle est assez imprécise pour certaines catégories (ex. artisans/commerçants, retraités, inactifs).

Tableau 34

Les données testées sont les données codées en notes et considérées comme des rangs. Les échantillons correspondants à chacune des catégories sont indépendants du fait du mode d'enquête. Comme le plus souvent il y a plus de deux catégories à comparer le test utilisé ici est le test de Kruskal-Wallis (KW) en lieu et place du test de Mann-Whitney. Là encore la condition de validité du test est que l'allure des distributions de chaque catégorie soient similaires, ce que nous testerons avec les diagrammes box-plot.

En ce qui concerne les attitudes face aux principes de justice, les variables testées sont les variables V2 à V8 pour le scénario sur le T.G.V. puis V11 à V20 pour celui du stationnement.

L'influence des caractéristiques socio-économiques considérées (âge, genre, niveau d'étude) sur les principes de justice est faible. Seuls deux principes ressortent : la compensation dans le cas du T.G.V. (V7) et la tarification de pointe à offre constante avec affectation des recettes aux caisses de l'entreprise dans le cas du stationnement (V11) (Tableau 35).

L'attitude face à l'item V7 sur le scénario du T.G.V. (hôtel + dédommagement de 30 euros) varie en fonction du niveau d'études. Plus ce dernier est élevé plus on trouve juste la compensation dans le cas du T.G.V.

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	21,034
p-value	0,0001
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 3)	7,815
Alpha	0,050

Tableau 35 : log (V7 « compensation hôtel + dédommagement ») dans le scenario T.G.V.

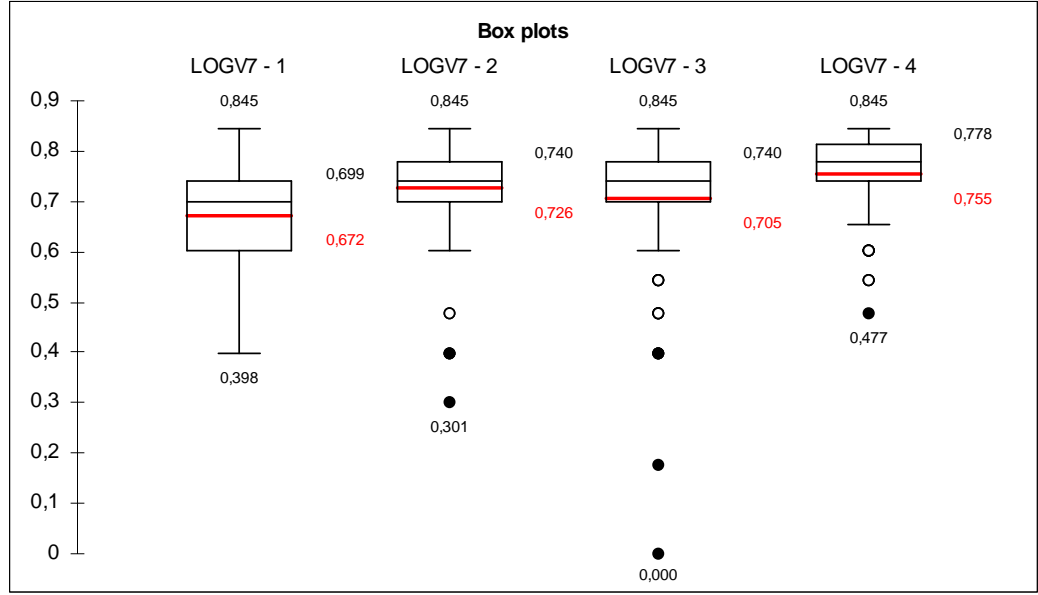


Figure 20

Même si l'allure des 4 distributions montre qu'il y a des différences, il n'y a pas de transformation évidente qui permette de rendre les distributions compatibles (Figure 20). Même une transformation en log ne permet pas de rendre ces distributions similaires. Nous avons donc testé les 3 dernières catégories entre elles. Elles sont significativement différentes (Tableau 36). Il s'avère donc que la différence significative ne provient pas de 1^{ère} catégorie. Plus le niveau d'études est élevé plus on trouve juste de mettre en place une compensation.

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	8,123
p-value	0,017
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 3)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 36

L'attitude face à l'item V11 sur le stationnement d'entreprise (tarification de pointe à offre constante avec affectation des recettes aux caisses de l'entreprise) varie en fonction du niveau d'études. Plus celui-ci est élevé moins plus on trouve injuste la tarification de pointe à offre constante avec affectation aux caisses de l'entreprise (Tableau 37).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	10,276
p-value	0,016
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 3)	7,815
Alpha	0,050

Tableau 37

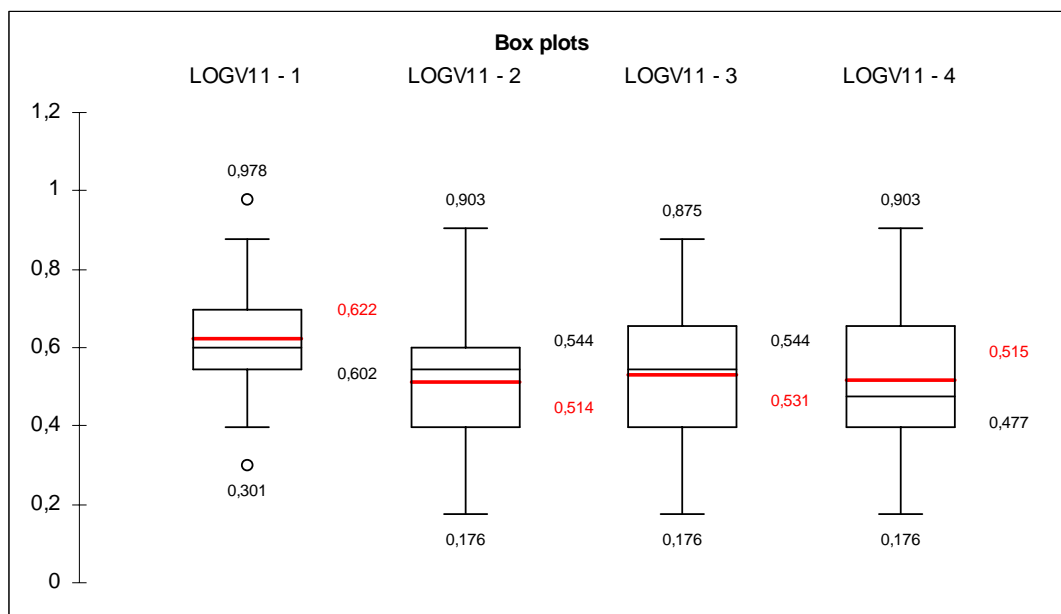


Figure 21

Même si l'allure des 4 distributions montre qu'il y a des différences, il n'y a pas de transformation évidente qui permette de rendre les distributions compatibles (Figure 21). Même une transformation en log ne permet pas de rendre ces distributions similaires. Nous avons donc testé les 3 dernières catégories entre elles. Elles ne sont pas significativement différentes (Tableau 38). Il s'avère donc que la différence significative provient de 1^{ère} catégorie.

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	0,438
p-value	0,803
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 3)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 38

Les données dont nous disposons ne nous ont pas permis de mettre en évidence d'influence des caractéristiques socio-démographiques considérées sur les situations récurrentes et temporaires de chacun des deux scenarii. Cela semble établir que dans cette première partie

du questionnaire, les individus se sont prononcés sur des principes généraux de justice. Ils n'ont pas évalué les principes proposés en fonction de leurs propres situations.

4.3.2.4. *Synthèse partie 1*

Sur la base des principes de justice valorisés par les individus, l'objet de la première partie du questionnaire était de rechercher quelles étaient les attitudes par rapport aux mécanismes de régulation (allocation administrative *versus* tarification).

En suivant cet objectif, nous avons également étudié si les attitudes des individus étaient différentes selon que le prix proposé s'applique à une offre constante ou extensible et que la mesure correspond à une situation exceptionnelle (cas temporaire) ou à un cas récurrent. Associé aux principes de justice valorisés, ce dernier point nous permettait de valider ou non les résultats des travaux de Frey et Pommerende (1993).

Enfin nous avons recherché s'il existait des liens entre les attitudes sur les principes de justice et les caractéristiques socio-démographiques des individus.

La tarification de la congestion à offre constante :

La tarification de la congestion à offre constante est en général considérée comme injuste : elle l'est massivement (plus de 85%) quand l'usage des recettes semble incontrôlé du point de vue de l'enquêté. Elle l'est moins (60-70%) dans le cas du stationnement quand les recettes vont au comité d'entreprise (et non à l'entreprise elle-même) : on peut y voir l'effet du sentiment d'un certain contrôle sur l'usage des recettes.

Cette tarification de la congestion est en outre considérée comme relativement moins injuste en situation de congestion récurrente dans le cas du TGV.

La tarification de la congestion avec une nouvelle offre :

Le rejet de la tarification de la congestion est nettement moins massif lorsqu'une nouvelle offre est proposée. C'est le cas pour le TGV et pour le stationnement en situation de congestion récurrente (60-70%) alors que pour le stationnement en situation exceptionnelle elle est même considérée comme juste (50%).

Les règles d'affectation aléatoires ou inconnues :

Ces règles sont en général massivement jugées injustes. La règle aléatoire l'est un peu moins (80% !) dans les situations exceptionnelles que ce soit pour le TGV ou le stationnement. Autrement elle se situe au même niveau que la règle administrative inconnue.

La file d'attente :

La file d'attente est un principe jugé assez injuste (60-70%) dans le cas du TGV mais par opposition jugé juste (60-70%) dans le cas du stationnement. En outre, dans le cas du TGV, c'est un principe jugé un peu moins injuste dans le cas récurrent que dans le cas exceptionnel.

Est-ce le fait du système de réservation du TGV alors que la file d'attente est le principe habituel donc largement accepté pour les trains classiques sans réservation ? Ou est-ce le fait d'une différence de perception du contexte entre mobilité exceptionnelle et mobilité habituelle ?

L'application du principe de la règle morale et de la compensation sont très majoritairement jugés justes dans les différents scénarios et se détachent des autres principes.

La règle morale :

La règle morale est en générale jugée massivement juste (à 85-90% voire plus de 95%) dans tous les cas exceptés celui du TGV récurrent où elle n'est jugée juste « que » à 60-70%. On peut y voir l'attitude selon laquelle les personnes fragiles devraient être capables d'anticiper face à une situation récurrente.

La compensation :

La compensation est le principe jugé le plus juste en général avec des scores de 80% (cas du TGV récurrent) à 85-90% (cas du stationnement récurrent), voire plus de 95% (cas exceptionnels).

Confrontation avec les résultats de Frey et Pommerende (1993)

Frey et Pommerende (1993) ont montré que les économistes surestiment le rôle du prix comme variable permettant d'éliminer l'excès de demande de déplacements. Lorsque l'offre est fixée, l'outil tarifaire serait considéré comme moins juste par rapport à un dispositif rationnant l'excès de demande. Dans une situation au cours de laquelle l'offre augmenterait, le prix serait au contraire considéré comme plus juste.

Les résultats de notre enquête montrent que ni la tarification ni l'allocation administrative ne semblent avoir les faveurs du public. Dans le cas du T.G.V. lorsque le prix est de pointe et l'offre constante, la règle administrative semble légèrement moins jugée injuste. Mais si une nouvelle offre est proposée alors la tarification devance l'allocation administrative. Dans le cas du stationnement, à offre constante ni la tarification ni l'allocation administrative ne sont jugées justes. Si l'affectation des recettes se fait en direction du comité d'entreprise, la tarification reçoit davantage de soutiens que l'allocation administrative. Avec une nouvelle offre, même jugée injuste, la tarification l'est moins que l'allocation administrative.

Frey et Pommerende (1993) montrent d'autre part que l'attitude face à une nouvelle mesure sera différente selon qu'elle est une solution récurrente ou exceptionnelle. Précisément, la préférence pour l'un des principes de justice est dépendante du caractère unique et non prévisible de la situation de demande excessive par rapport à l'offre (en situation inhabituelle, la procédure 1^{er} arrivé, 1^{er} servi est la plus valorisée).

Dans notre recherche les personnes interrogées ne positionnent pas en premier le principe de la file d'attente. Les principes de justice de la règle morale et de la compensation reçoivent de bien meilleurs suffrages. Il convient cependant de reconnaître que d'une part, les auteurs sus-mentionnés ne retiennent que 4 principes de justice, là où en référence aux travaux de Langmyr nous en explicitons 7. Frey et Pommerende ne font pas d'autre part apparaître de principes de règle morale et de compensation.

Enfin, la différence de valorisation des principes en fonction du type exceptionnel ou récurrent de la situation semble toutefois vérifiée. Les résultats de notre recherche confirment en effet un soutien plus massif pour la règle morale et la compensation en situation exceptionnelle (temporaire).

Les attitudes et les caractéristiques socio-démographiques

L'influence des caractéristiques socio-économiques considérées sur les principes de justice est faible. Dans le cas du T.G.V., le principe de compensation varie en fonction du niveau

d'études. Plus ce dernier est élevé plus on trouve juste la compensation. Dans le cas du stationnement d'entreprise, le principe de tarification de pointe à offre constante avec affectation des recettes aux caisses de l'entreprise varie également en fonction du niveau d'études. Plus le niveau d'études est élevé plus on trouve injuste la tarification de pointe avec offre constante avec affectation aux caisses de l'entreprise.

Les données dont nous disposons ne nous ont pas permis de mettre en évidence d'influence des caractéristiques socio-démographiques considérées sur les situations récurrentes et temporaires de chacun des deux scénarii. Cela semble établir que dans cette première partie du questionnaire, les individus se sont prononcés sur des principes généraux de justice. Ils n'ont pas évalué les principes proposés en fonction de leurs propres situations.

4.3.3. La seconde partie du questionnaire

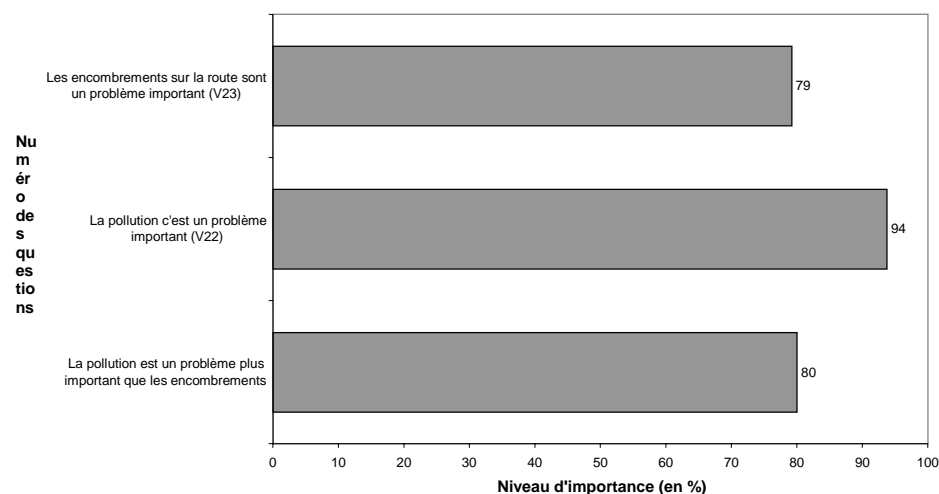
4.3.3.1. Les attitudes face à la pollution et aux encombrement

La perception du problème

Les encombrements comme la pollution sont jugés comme des problèmes importants. La pollution est considérée comme un problème important par 94% des personnes interrogées. Les encombrements sont jugés comme un problème important par 79% des personnes interrogées.

Si maintenant l'on compare la pollution et les encombrements, alors la pollution apparaît être un problème plus important que les encombrements pour 80% des personnes interrogées (Figure 22).

Figure 22 : la perception des problèmes de pollution et d'encombrement



Attitudes face à la pollution et aux encombrements et caractéristiques socio-démographiques

Les attitudes face à la pollution et aux encombrements

Les variables testées sont les variables V22 à V24.

L'influence des caractéristiques socio-économiques considérées (âge, genre, niveau d'études) sur les attitudes face à la pollution et aux encombrements est faible.

Seul l'item V22 « la pollution est un problème » varie en fonction de l'âge (V55). Les 30-59 ans sont ceux qui considèrent le plus la pollution comme un problème très important (Tableau 39). La distribution satisfait les exigences du test de KW (Figure 23).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	11,366
p-value	0,003
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	5,991
Alpha	0,050

Tableau 40

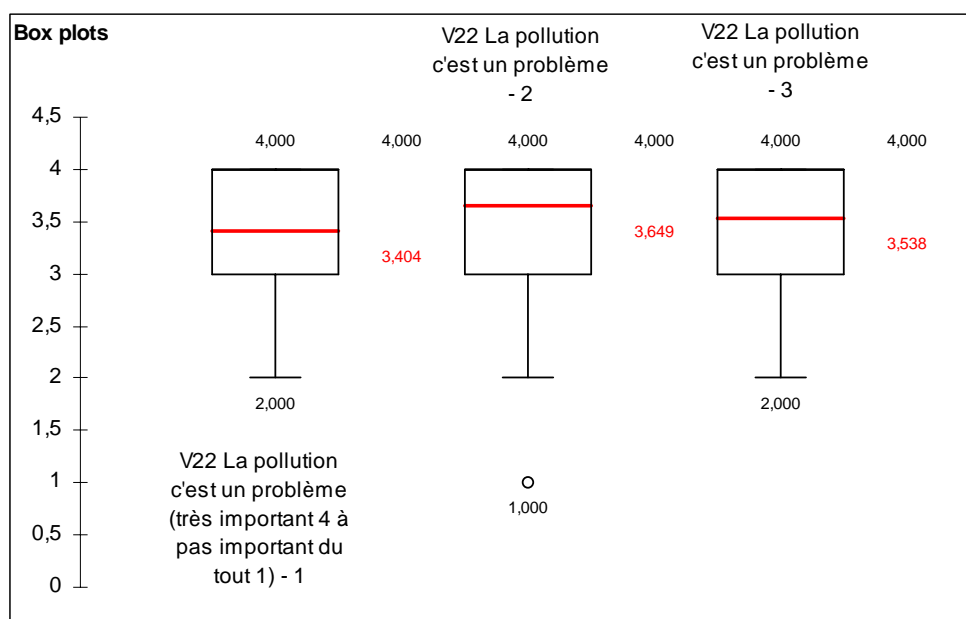


Figure 23

4.3.3.2. Les opinions générales sur le péage

Ce thème regroupe les questions listées dans le Tableau 41. Rappelons que ces questions étaient posées dans un ordre différent d'un enquête à l'autre.

Il faut faire payer un péage aux automobilistes pour les responsabiliser sur la pollution qu'ils occasionnent en roulant	V25
Pour responsabiliser les gens sur les embouteillages, il faut faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe	V26
Pour faire ressentir à chaque usager des transports en commun sa contribution aux encombrements aux heures de pointe, il faut lui faire payer un tarif plus élevé à ce moment là	V27
Si c'est pour élargir ou construire de nouvelles routes, on peut faire payer un péage aux automobilistes	V28
Si c'est pour développer les bus, les métros ou les trains, on peut faire payer plus cher les transports en commun	V29
Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler que 3 jours par semaine, au choix, du lundi au vendredi	V30

Tableau 41

Analyse des réponses regroupées « juste » / « injuste »

Comme le montrent la Figure 24 (et le Tableau 64 en annexe), l'idée de faire payer les automobilistes ou les usagers des transports collectifs pour les différentes raisons que sont la congestion, la pollution ou l'accroissement de l'offre est très majoritairement considérée comme injuste.

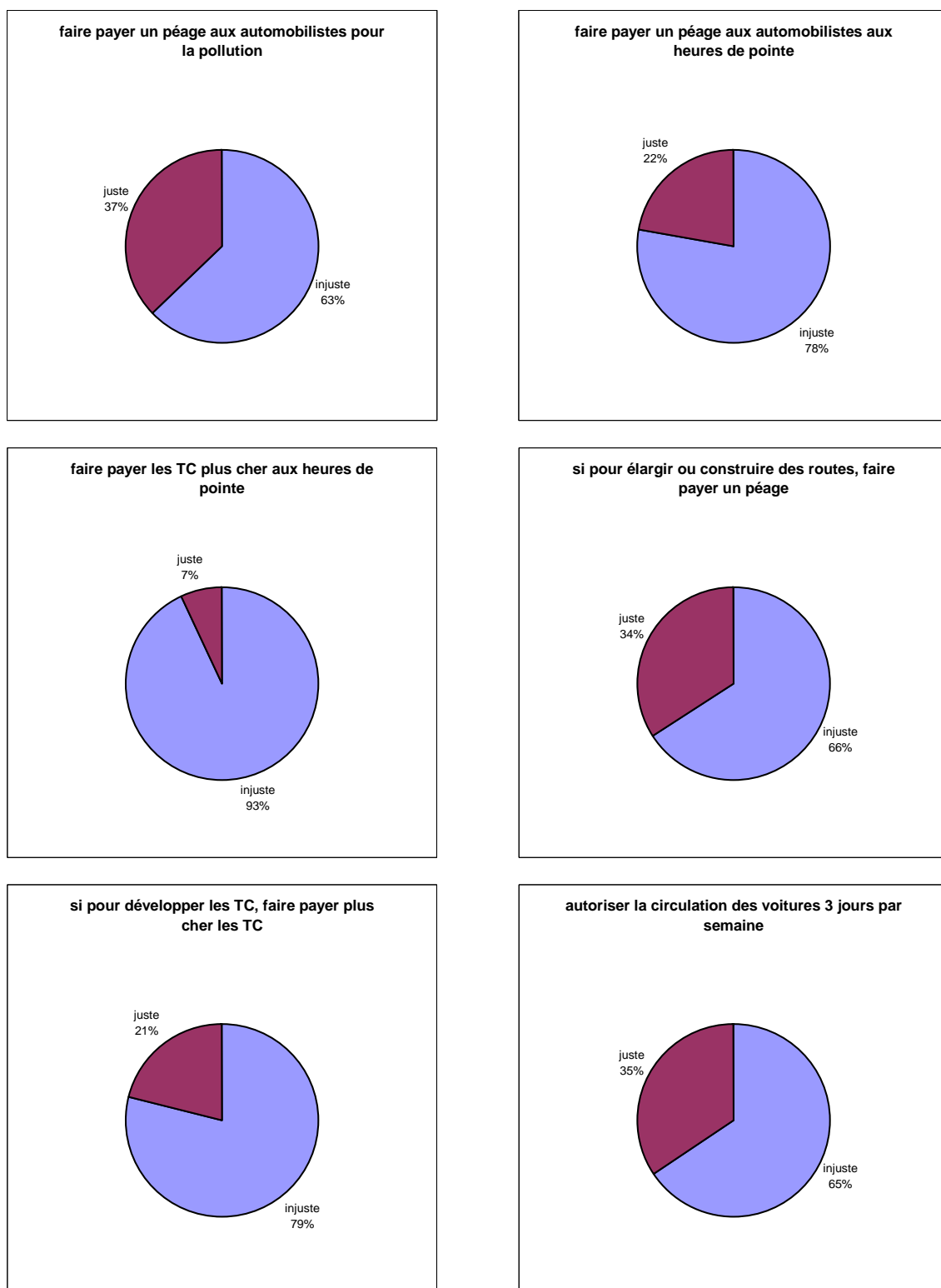


Figure 24

Cependant on peut noter quelques différences statistiquement significatives⁹ qui permettent d'établir une hiérarchie dans la perception du caractère injuste des mesures proposées, comme le montre le Tableau 42.

	C'est injuste
Pour faire ressentir à chaque usager des transports en commun sa contribution aux encombrements aux heures de pointe, il faut lui faire payer un tarif plus élevé à ce moment là	> 90%
Si c'est pour développer les bus, les métros ou les trains, on peut faire payer plus cher les transports en commun	75-80%
Pour responsabiliser les gens sur les embouteillages, il faut faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe	
Si c'est pour élargir ou construire de nouvelles routes, on peut faire payer un péage aux automobilistes	60-70%
Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler que 3 jours par semaine, au choix, du lundi au vendredi	
Il faut faire payer un péage aux automobilistes pour les responsabiliser sur la pollution qu'ils occasionnent en roulant	

Tableau 42

En tête on trouve rejetée par pratiquement tout le monde l'idée de faire payer plus cher l'usage des transports collectifs aux heures de pointe. Ensuite on trouve au même niveau avec approximativement 75 à 80% de rejet aussi bien l'idée de faire payer plus cher les transports collectifs pour financer le développement de l'offre, que l'idée de faire payer plus cher l'usage de l'automobile aux heures de pointe. Enfin en troisième position avec entre 60 et 70% de rejet on trouve l'idée du péage de financement du développement des routes, la restriction de la circulation automobile à 3 jours par semaine et, en dernier, donc la solution moins rejetée que toutes les autres, l'idée de faire payer plus cher les automobilistes à cause de la pollution occasionnée.

Analyse des réponses recodées en notes

Rappelons qu'à la différence du codage précédent en deux modalités juste/injuste, le codage utilisé ici permet de tenir compte de la gradation sur l'échelle initiale en 4 points tout en « normant » les réponses des individus entre eux.

L'analyse des notes moyennes obtenues par les différents principes de régulation proposés permet de confirmer la hiérarchie mise en évidence précédemment. Ces moyennes avec leurs intervalles de confiance sont montrées dans le Tableau 43 dont les colonnes sont triées de la plus faible moyenne (considérée comme la plus injuste) à la plus forte (considérée comme la moins injuste).

⁹ Test de différence de proportion au seuil de 95%.

	faire payer les TC plus cher aux heures de pointe	si pour développer les TC, faire payer plus cher les TC	faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe	autoriser la circulation des voitures 3 jours par semaine	si pour élargir ou construire des routes, faire payer un péage	faire payer un péage aux automobilistes pour la pollution
Moyenne	2,49	3,30	3,52	3,79	3,85	4,03
Borne inf. IC de la moyenne	2,38	3,17	3,41	3,65	3,72	3,91
Borne sup. IC de la moyenne	2,60	3,43	3,63	3,93	3,99	4,15

Tableau 43

En outre, comme le montrent les diagrammes de dispersion de la Figure 25, les attitudes sur les deux questions relatives à la tarification des transports collectifs sont plus homogènes que celles relatives à la tarification de l'usage de la voiture ou à sa restriction d'usage. C'est d'ailleurs sur cette dernière proposition « autoriser la circulation des voitures 3 jours par semaine » que la dispersion des attitudes est la plus grande (confirmée par la variance 2,143 ; cf. Tableau 65 en annexe).

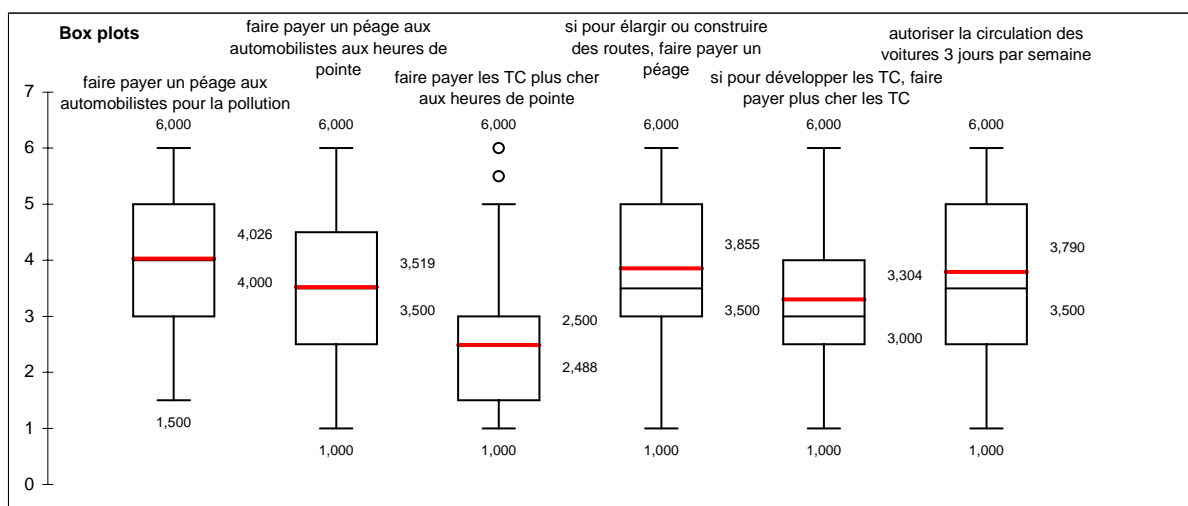


Figure 25 : Diagrammes box-plots des variables V25 à V30¹⁰

Croisement avec d'autres facteurs

Existe-t-il des facteurs susceptibles d'influer les attitudes sur de tels principes de régulation, surtout après avoir présenté un projet de péage routier de zone sur le territoire des deux communes de Lyon et Villeurbanne ?

Nous avons testé essentiellement deux facteurs, à savoir le fait de résider ou non dans la zone à péage et le fait d'utiliser ou non habituellement la voiture pour aller au travail. Seuls sont présentés ici les résultats significatifs, au filtre d'un test bilatéral de Mann-Whitney

¹⁰ Le trait en gras indique la moyenne avec sa valeur associée, les autres valeurs étant respectivement le maximum, la médiane et le minimum.

comparant les rangs des notes attribuées par les individus selon qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des deux sous échantillons.

Le fait de résider ou non dans la zone à péage n'a pas d'influence dans notre échantillon sur l'attitude envers ces différents principes de régulation. Par contre le fait d'utiliser ou non habituellement la voiture pour aller au travail a une influence sur l'attitude envers les items V25 et V27, soit respectivement « Il faut faire payer un péage aux automobilistes pour les responsabiliser sur la pollution qu'ils occasionnent en roulant » et « Pour faire ressentir à chaque usager des transports en commun sa contribution aux encombrements aux heures de pointe, il faut lui faire payer un tarif plus élevé à ce moment là »¹¹. Les probabilités critiques du test bilatéral sont respectivement 0,007 et 0,001.

Comme le montre la Figure 26 les utilisateurs de la voiture particulière pour aller au travail trouvent l'idée de « faire payer un péage aux automobilistes pour la pollution » plus injuste que ne la trouvent les non utilisateurs de la voiture.

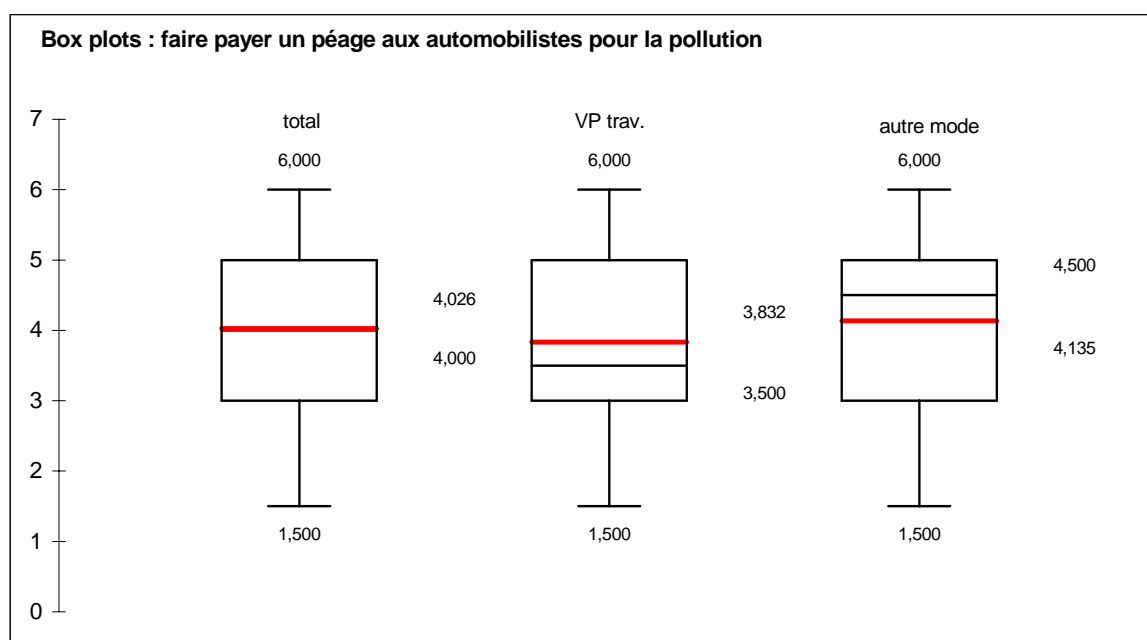


Figure 26 : Diagramme box-plot de la variable V25 croisée avec le mode de transport

Enfin, la Figure 27 montre que, dans un grand élan de sympathie, les utilisateurs de la voiture particulière pour aller au travail trouvent l'idée de « faire payer plus cher les transports collectifs aux heures de pointe » moins injuste que ne la trouvent les utilisateurs potentiels de ces dits transports collectifs !

¹¹ Cette dernière valeur transformée en log pour homogénéiser la dispersion, condition d'application du test de Mann-Whitney.

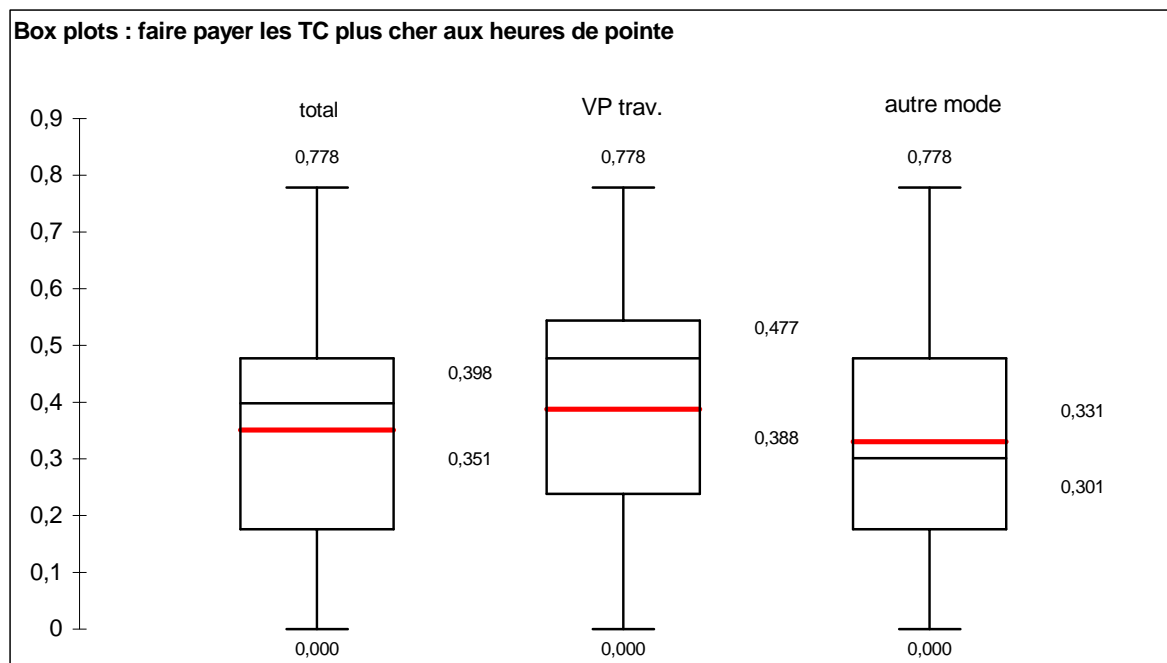


Figure 27 : Diagramme box-plot de la variable V27 (transformée en log) croisée avec le mode de transport

4.3.3.3. L'utilisation des recettes du péage

« L'argent du péage pourrait être utilisé de plusieurs façons. Personnellement, dites-moi où vous estimez que doit aller cet argent »

L'argent du péage irait au budget général de la Communauté Urbaine de Lyon
L'argent du péage servirait exclusivement à financer les routes
L'argent du péage servirait à financer les routes et les transports en commun
L'argent du péage servirait exclusivement à financer les transports en commun

Tableau 44

Comme le montre la Figure 28, la solution en faveur des routes et des transports en commun vient largement en tête avec 47% des préférences, suivie de la solution en faveur des transports en commun exclusivement (35%). La solution en faveur des routes exclusivement est bonne dernière avec 9%, au même niveau que le budget général (8%).

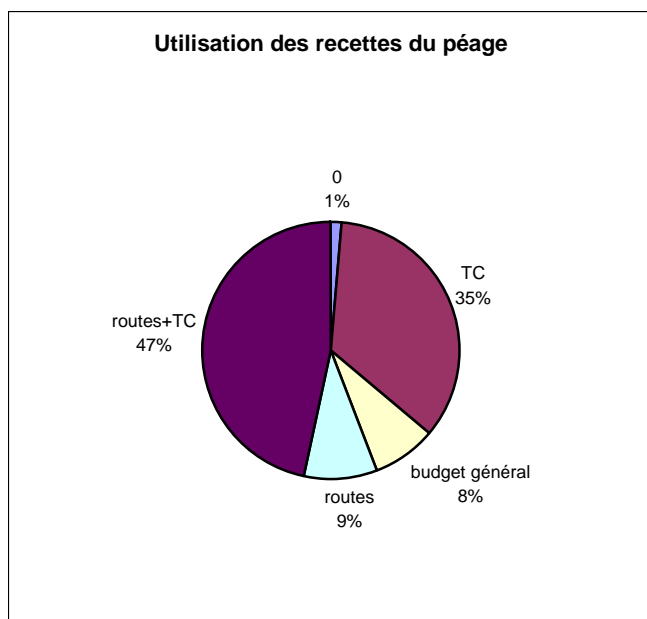


Figure 28 : V32 / Utilisation des recettes du péage

Le fait d'être utilisateur régulier de l'automobile a-t-il un impact sur ces attitudes ? Un test du khi2 sur le croisement entre cette variable et le fait d'utiliser ou non la voiture particulière pour aller au travail montre qu'on ne peut établir de lien de dépendance entre les deux (probabilité critique de 0,35).

4.3.3.4. *Les attitudes face aux modulations de tarifs*

Ces attitudes face aux modulations de tarifs sont testées à travers les questions V33 à V39 (cf. Tableau 45).

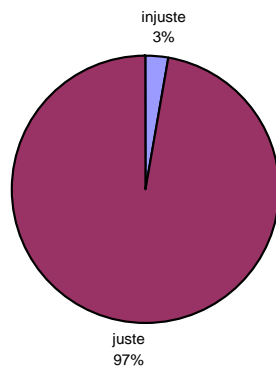
« Il y aurait aussi la possibilité de proposer des tarifs différents selon le type d'usagers. Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste. »

Les véhicules d'urgence (pompiers, ambulances, police) ne paieraient pas le péage	V33
Les véhicules des services publics (la Poste, EDF, France Telecom) ne paieraient pas le péage	V34
Les voitures où il y a au moins 3 personnes à bord ne paieraient pas le péage, pour inciter les gens au covoiturage	V35
Les gens qui habitent à l'intérieur de la zone auraient droit à un tarif réduit, 1 € par jour au lieu de 3, pour une seule voiture par ménage	V36
Les gens qui ont des revenus plus faibles auraient droit à un tarif réduit	V37
Les professionnels (artisans, les livreurs, taxis) qui ont besoin de se déplacer souvent auraient droit à un tarif réduit	V38
Les handicapés en voiture ne paieraient pas le péage	V39

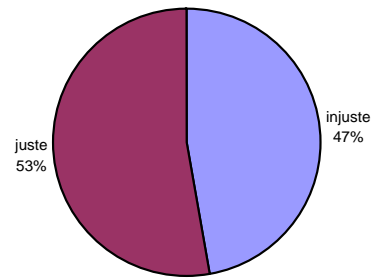
Tableau 45

Comme le montre la Figure 29 et au contraire des précédentes questions, les principes de réductions tarifaires sont majoritairement perçues comme justes, mais avec des nuances. Il est possible alors d'établir une hiérarchie dans la perception de ces mesures (cf. Tableau 46).

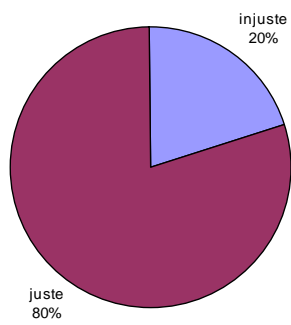
Véh urgence ne paient pas



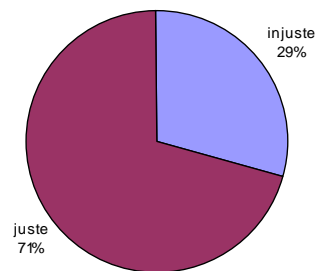
Véh services publics ne paient pas



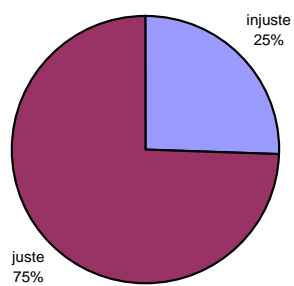
Voitures 3 personnes ne paient pas



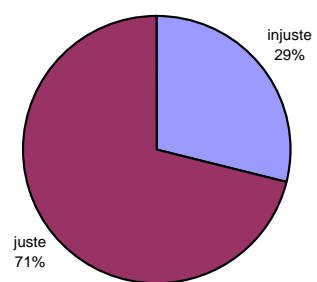
Tarif réduit pour habitants à l'intérieur de la zone



Tarif réduit pour faibles revenus



Tarif réduit pour professionnels



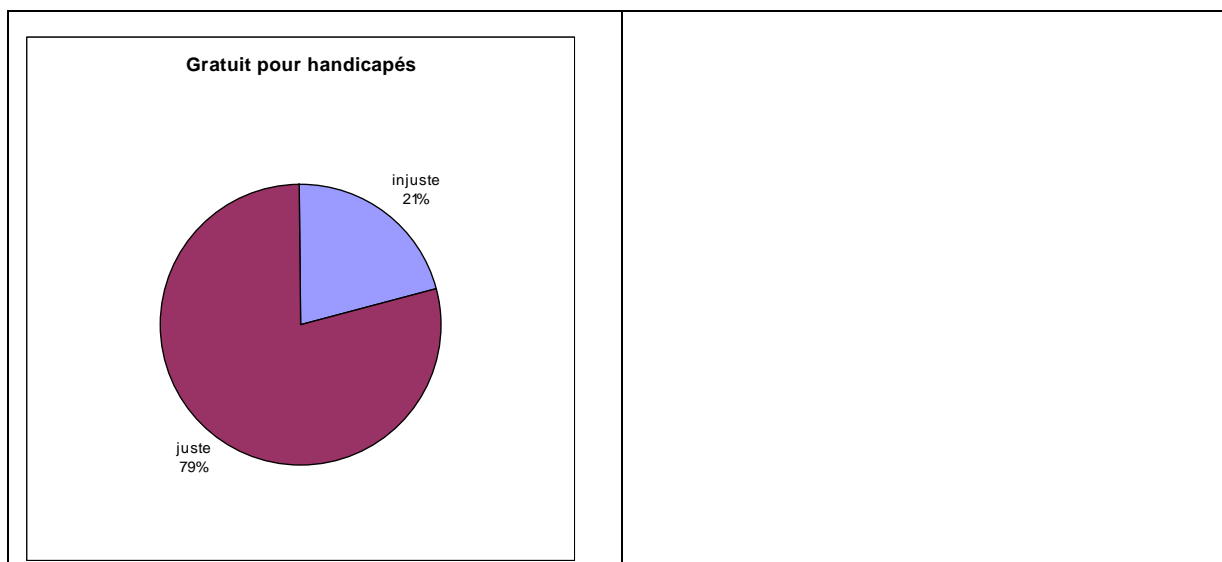


Figure 29

La hiérarchie illustrée dans le tableau ci-après permet de séparer les mesures en plusieurs paquets différents selon des degrés de perception de leur caractère juste, statistiquement différents.

En tête on trouve la gratuité pour les véhicules d'urgence qui semble aller de soi pour la quasi totalité des enquêtés. Ensuite on trouve avec environ 80% d'opinions « juste » la gratuité pour le covoiturage puis pour les handicapés. Vient après à environ 75% la réduction de tarif pour les bas revenus, puis la réduction de tarif pour les résidents dans la zone et les artisans, livreurs ou taxis à environ 70%. Curieusement la gratuité pour les véhicules des services publics arrive bonne dernière avec un partage moitié/moitié entre opinions « juste » et « injustes ».

	Juste
Les véhicules d'urgence (pompiers, ambulances, police) ne paieraient pas le péage	> 95%
Les voitures où il y a au moins 3 personnes à bord ne paieraient pas le péage, pour inciter les gens au covoiturage	~ 80%
Les handicapés en voiture ne paieraient pas le péage	
Les gens qui ont des revenus plus faibles auraient droit à un tarif réduit	~ 75%
Les gens qui habitent à l'intérieur de la zone auraient droit à un tarif réduit, 1 €par jour au lieu de 3, pour une seule voiture par ménage	~ 70%
Les professionnels (artisans, les livreurs, taxis) qui ont besoin de se déplacer souvent auraient droit à un tarif réduit	
Les véhicules des services publics (la Poste, EDF, France Telecom) ne paieraient pas le péage	> 50%

Tableau 46

Cependant, l'analyse des notes permet de tenir compte de la gradation entre « très » et « plutôt » (juste ou injuste), et de préciser le propos.

Analyse des réponses recodées en notes

Le Tableau 47 compare les moyennes de notes obtenues avec leurs intervalles de confiance. Il montre un autre découpage des mesures en paquets : en effet on retrouve en tête la gratuité pour les véhicules d’urgence avec une moyenne de 5,65 puis la gratuité pour les handicapés avec une moyenne de 4,51. Ensuite un paquet réunit la réduction de tarif pour les bas revenus, la gratuité pour le covoiturage, et la réduction de tarif pour les résidents dans la zone et les artisans, livreurs ou taxis. La gratuité pour les véhicules des services publics est toujours en dernière place avec une moyenne de 3,09.

	Véh urgence ne paient pas	Gratuit pour handicapés	Tarif réduit pour faibles revenus	Voitures 3 personnes ne paient pas	Tarif réduit pour profession- nels	Tarif réduit pour habitants à l'intérieur de la zone	Véh services publics ne paient pas
Moyenne	5,65	4,52	3,76	3,73	3,70	3,46	3,09
Borne inf. IC de la moyenne	5,55	4,35	3,61	3,59	3,55	3,31	2,92
Borne sup. IC de la moyenne	5,76	4,68	3,92	3,88	3,85	3,61	3,27

Tableau 47

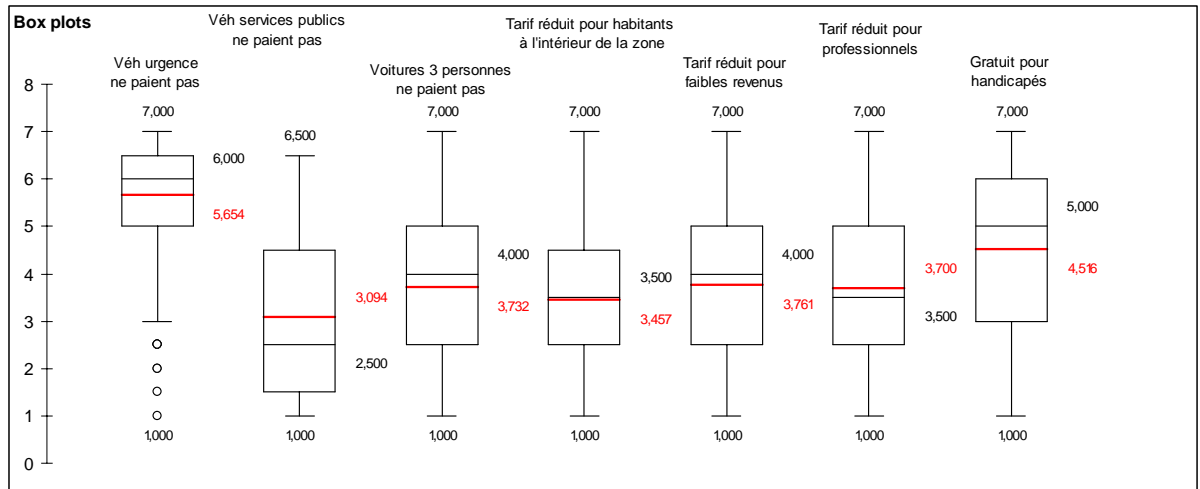


Figure 30 : Diagramme box-plot des variables V33 à V39

La Figure 30 montre que les avis sur la gratuité des services publics sont malgré tout assez partagés, de même que la gratuité pour les handicapés, au contraire de la gratuité pour les véhicules d’urgence ou la réduction de tarif pour les résidents à l’intérieur de la zone.

Croisement avec d’autres facteurs

L’impact éventuel du fait d’être utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail ou d’habiter dans la zone à péage, a été testé sur les deux variables V35 et V36 soit respectivement la gratuité pour le covoiturage et la réduction de tarif pour les habitants à l’intérieur de la zone à péage. En effet tester un modèle causal de ce type sur les autres variables n’aurait pas grand sens.

Le filtre utilisé est là encore le test bilatéral de Mann-Whitney. Il apparaît que le seul impact significatif est le fait de résider dans la zone à péage sur l'attitude par rapport à la réduction de tarif pour ces résidents ($p < 0,0001$). La Figure 31 permet de vérifier que la dispersion entre les deux sous-échantillons est bien similaire, condition d'application du test.

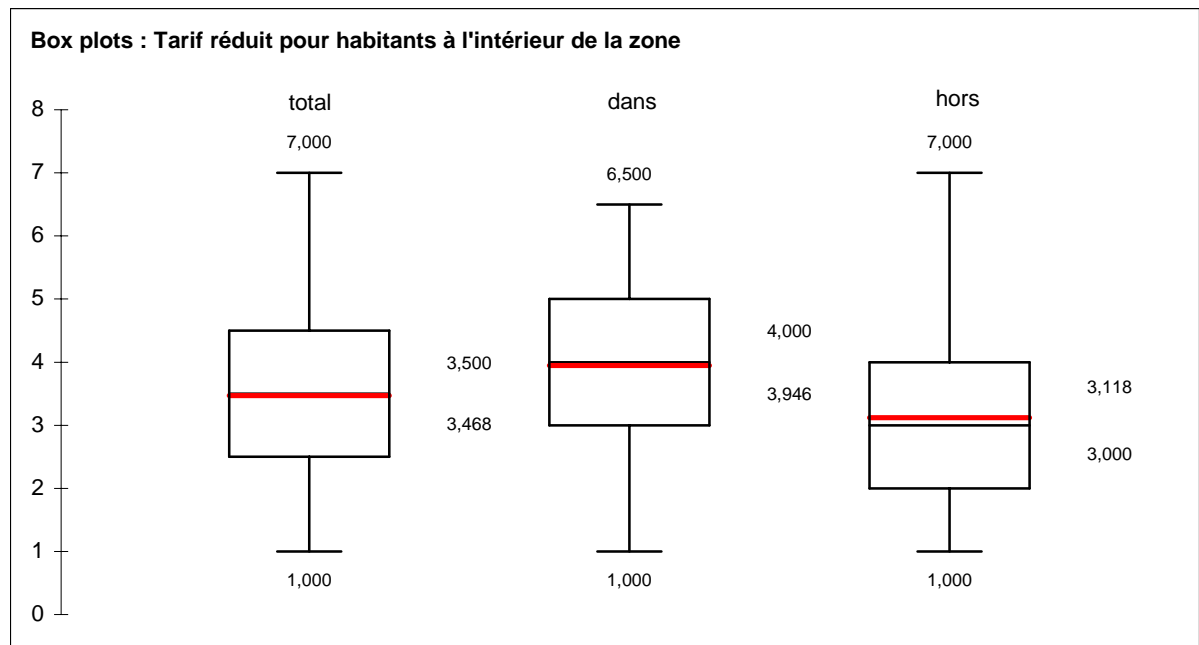


Figure 31

A contrario il est intéressant de constater que l'attitude envers la gratuité pour le covoiturage ne change pas significativement selon que l'on est ou non utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail.

4.3.3.5. Attitudes face aux conséquences du péage

Ces attitudes face aux conséquences du péage sont évaluées à travers les questions V41 à V45. Toutefois lors de la réalisation de l'enquête nous avons pu constater que les questions V44 et V45 avaient été mal comprises, probablement à cause d'une formulation initiale ambiguë (cf. Tableau 48).

« La mise en place de ce péage pourrait avoir certaines conséquences. Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste. »

Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec un péage comme celui-ci, ce serait...	V41
Faire payer 3 € même s'il y a des gens qui n'ont pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage, ce serait...	V42
Faire payer 3 € sans s'occuper si la zone à péage est bien desservie ou non par les transports en commun, ce serait...	V43
Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent en dehors de Lyon et qui doivent venir dans la zone à péage, ce serait...	V44
Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans la zone à péage, ce serait...	V45

Tableau 48

Comme le montre la Figure 32 le fait de « faire payer 3 € » quelque soit les alternatives de choix offertes aux automobilistes est très majoritairement considérée comme injuste. Il en est de même pour le fait que la vie puisse devenir plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans Lyon ou en dehors de Lyon. Les avis semblent plus partagés en ce qui concerne le fait de limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage.

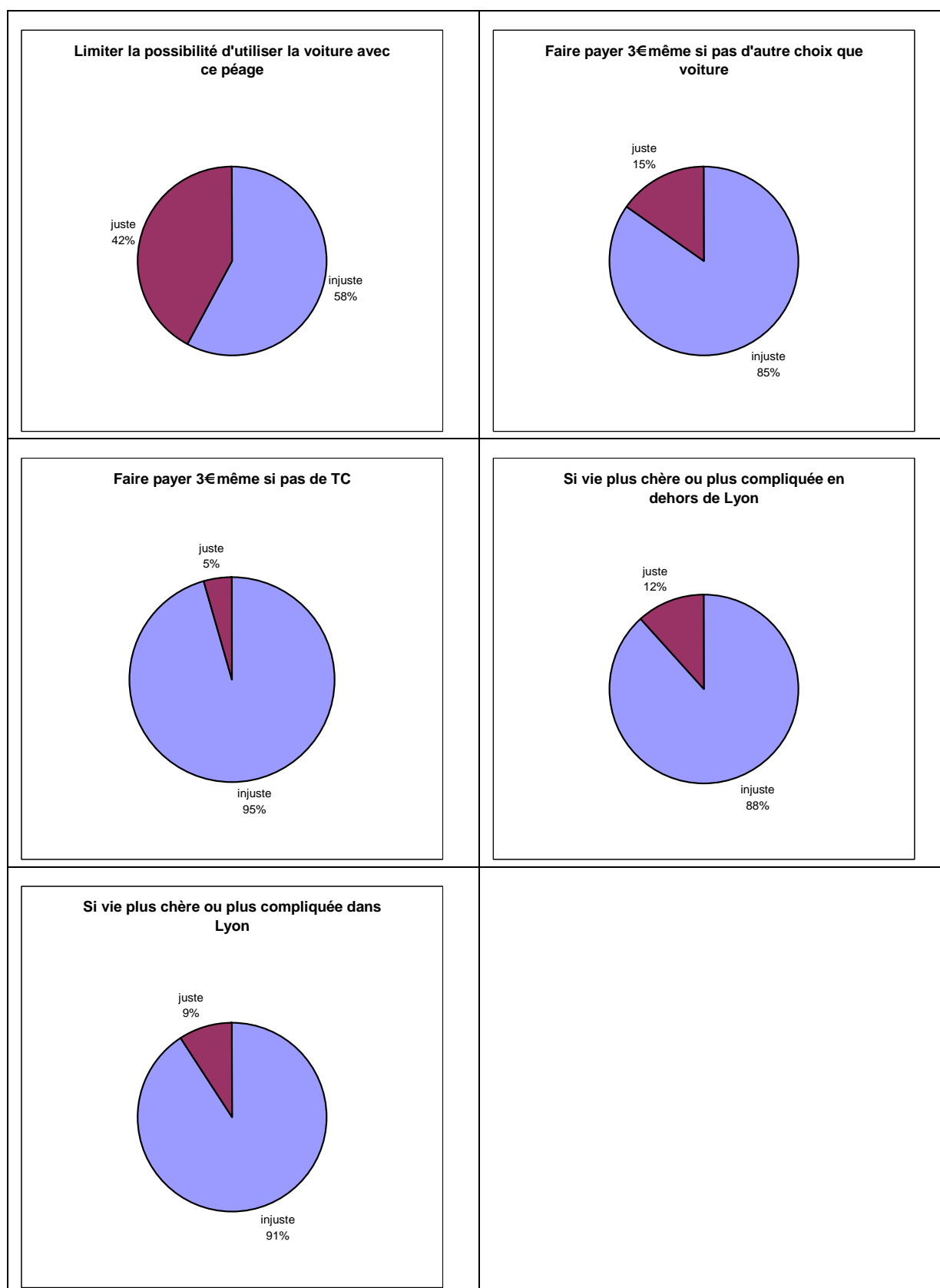


Figure 32

Cette hiérarchie dans les attitudes est illustrée dans le Tableau 49 : en tête, le fait de faire payer quelque soit le niveau de desserte par les transports en commun est considérée comme injuste par la quasi totalité des enquêtés. Viennent ensuite, avec un fort taux de

rejet, les conséquences en termes de cherté de la vie et le fait de faire payer même si les automobilistes n'ont « pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage »¹². Enfin en dernière position, la limitation de la possibilité d'utiliser la voiture avec un tel péage n'est considérée comme injuste « que » par 60% environ des enquêtés.

	Injuste
Faire payer 3 € sans s'occuper si la zone à péage est bien desservie ou non par les transports en commun, ce serait...	95%
Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans la zone à péage, ce serait...	~ 85-90%
Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent en dehors de Lyon et qui doivent venir dans la zone à péage, ce serait...	
Faire payer 3 € même s'il y a des gens qui n'ont pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage, ce serait...	
Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec un péage comme celui-ci, ce serait...	~ 60%

Tableau 49

Analyse des réponses recodées en notes

L'analyse des réponses des enquêtés exprimées en termes de notes montre que cette hiérarchie des attitudes est inchangée (cf. Tableau 50 et Figure 33).

	Faire payer 3€ même si pas de TC	Si vie plus chère ou plus compliquée en dehors de Lyon	Si vie plus chère ou plus compliquée dans Lyon	Faire payer 3€ même si pas d'autre choix que voiture	Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage
Moyenne	2,37	2,89	2,91	2,93	3,86
Ecart-type d'échantillon	0,87	0,81	0,82	0,87	1,03
Borne inf. IC de la moyenne	2,28	2,81	2,83	2,85	3,76
Borne sup. IC de la moyenne	2,45	2,97	2,99	3,02	3,96

Tableau 50

¹² Rappelons que l'ordre des questions était variable selon les enquêtés.

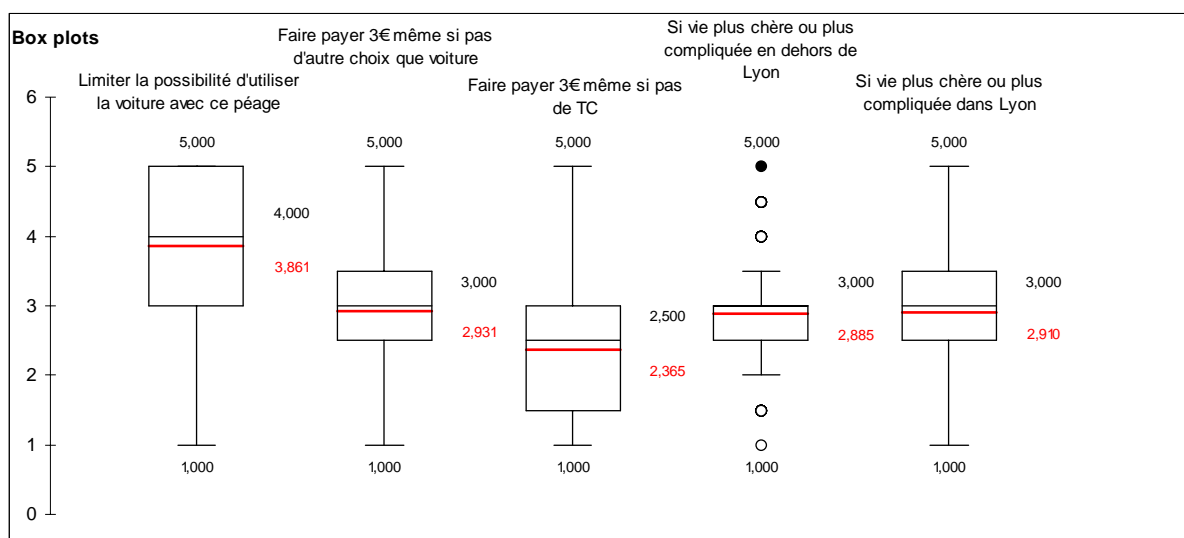


Figure 33

Croisement avec d'autres facteurs

Nous avons testé systématiquement l'influence du fait d'être utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail ou d'habiter dans la zone à péage sur les variables V41 à V45 puisque a priori cette influence peut exister. Le test utilisé est le test bilatéral de Mann-Whitney.

En ce qui concerne le fait de « limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec un tel péage », le seul impact significatif est le fait d'être ou non utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail ($p = 0,000$)¹³, cf. Figure 34. Comme on pouvait s'y attendre, mais cela est confirmé par le test, les utilisateurs de la voiture trouvent plus injuste que les autres le fait de limiter l'usage de la voiture par un tel péage.

¹³ Test effectué sur le logarithme pour homogénéiser les dispersions.

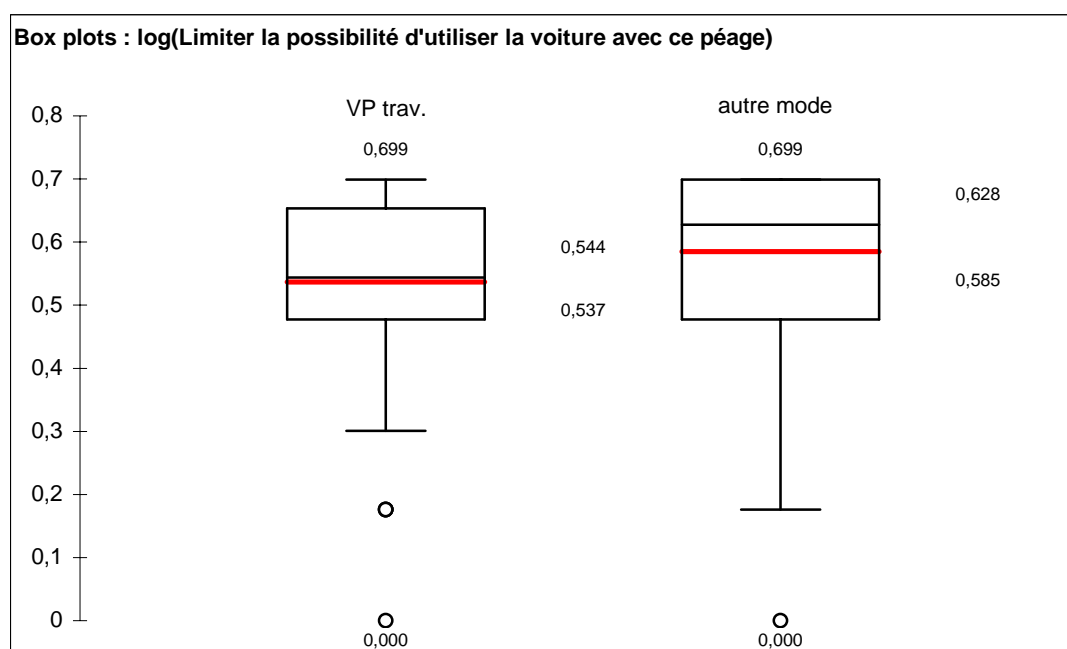


Figure 34

Par contre en ce qui concerne les autres variables (V42 à V45) qui toutes sont l'objet d'une attitude massivement négative, il n'a pas été possible de mettre en évidence de différence significative d'attitude selon le lieu de résidence ou l'usage de la voiture. On peut en conclure que les attitudes face aux conséquences financières d'un tel péage transcendent les situations individuelles.

4.3.3.6. Les attitudes face à l'efficacité du péage

Ces attitudes face à l'efficacité du péage sont évaluées selon une échelle d'accord, à la différence des précédentes questions, à travers 6 variables (cf. Tableau 51).

« Si cette idée de péage était appliquée dans une ville comme Lyon, dites-moi si vous seriez d'accord ou pas d'accord avec les affirmations suivantes. »

Avec ce type de péage, les voitures qui ont l'habitude de traverser le centre vont passer par d'autres routes pour le contourner	V47
Avec ce type de péage, les gens qui ont l'habitude d'aller dans le centre en voiture vont utiliser d'autres modes de transport pour y aller, ou moins se déplacer	V48
Il faudrait limiter le péage aux heures de pointe, ce serait suffisant (par exemple, entre 7 et 9 heures le matin, et entre 17 et 19 heures le soir)	V49
Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement.	V50
Il faudrait que ce péage fonctionne tout le temps, 24h/24 et 7j/7	V51
Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler qu'un jour sur deux, en fonction des plaques d'immatriculation	V52

Tableau 51

Les résultats illustrés dans la Figure 35 montrent que les enquêtés sont majoritairement d'accord pour dire que le péage aurait un effet sur les pratiques de déplacement des automobilistes, mais sont plus partagés sur l'efficacité d'un péage limité aux heures de pointe. Ils sont majoritairement en désaccord à la fois avec l'idée de laisser la circulation automobile se développer et avec toute pénalisation de l'automobile comme un péage 24h/24 ou une restriction de circulation un jour sur deux.

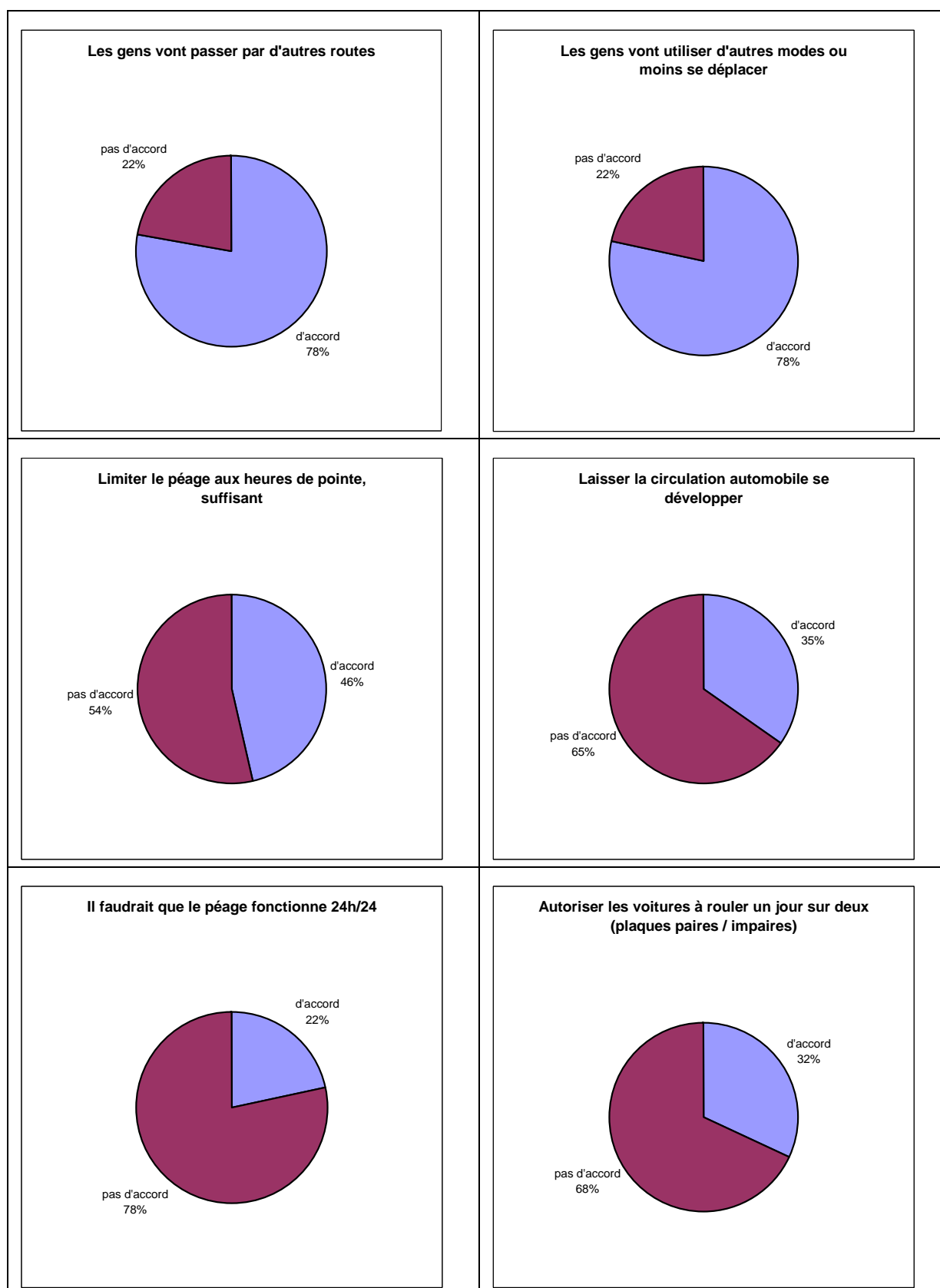


Figure 35

	d'accord
Avec ce type de péage, les voitures qui ont l'habitude de traverser le centre vont passer par d'autres routes pour le contourner	~ 80%
Avec ce type de péage, les gens qui ont l'habitude d'aller dans le centre en voiture vont utiliser d'autres modes de transport pour y aller, ou moins se déplacer	
Il faudrait limiter le péage aux heures de pointe, ce serait suffisant (par exemple, entre 7 et 9 heures le matin, et entre 17 et 19 heures le soir)	< 50%
Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement.	30 ~ 40%
Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler qu'un jour sur deux, en fonction des plaques d'immatriculation	
Il faudrait que ce péage fonctionne tout le temps, 24h/24 et 7j/7	~ 20%

Tableau 52

Le Tableau 52 illustre une hiérarchie entre les propositions selon des degrés d'accord significativement différents. En premier on trouve les deux propositions relatives aux effets sur les comportements des automobilistes (environ 80% d'accord), puis avec une répartition entre approximativement moitié d'accord, moitié pas d'accord, la limitation du péage aux heures de pointe. Ensuite, sur le versant du désaccord on trouve à la fois l'idée de laisser la circulation se développer et la mise en place d'un système de circulation alternée (environ 30 à 40% d'accord). Enfin, l'imposition d'un péage 24h/24 est la mesure qui recueille le moins d'accord.

Analyse des réponses recodées en notes

L'analyse des notes permet de confirmer la hiérarchie précédente (cf. Tableau 53).

	Les gens vont passer par d'autres routes	Les gens vont utiliser d'autres modes ou moins se déplacer	Limiter le péage aux heures de pointe, suffisant	Laisser la circulation automobile se développer	Autoriser les voitures à rouler un jour sur deux	Il faudrait que le péage fonctionne 24h/24
Moyenne	4,56	4,46	3,44	3,03	2,89	2,62
Ecart-type d'échantillon	1,12	1,07	1,43	1,56	1,33	1,45
Borne inf. IC de la moyenne	4,45	4,35	3,30	2,87	2,76	2,47
Borne sup. IC de la moyenne	4,67	4,56	3,59	3,18	3,02	2,76

Tableau 53

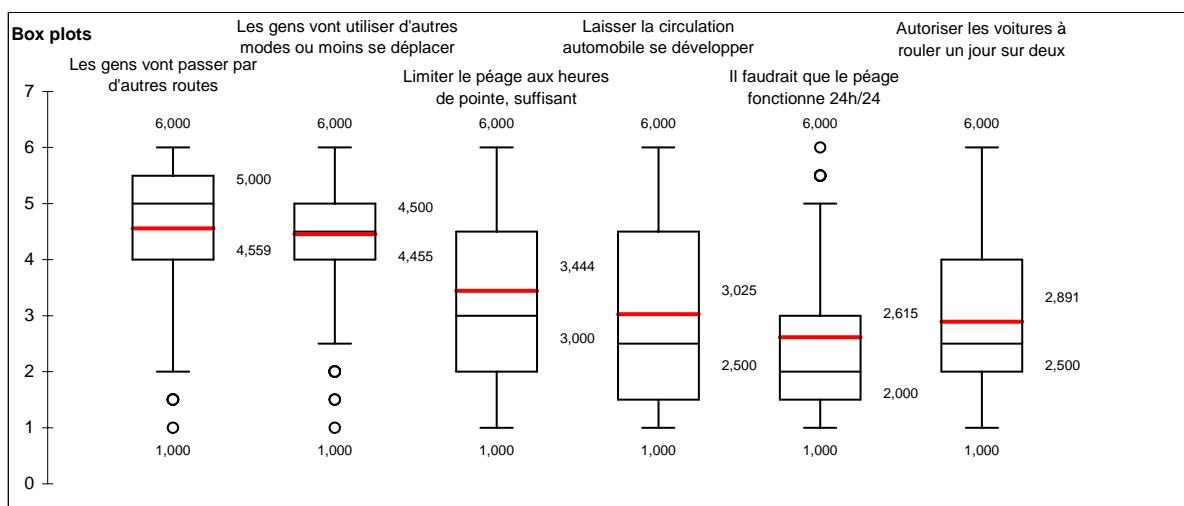


Figure 36

Croisement avec d'autres facteurs

Le test systématique de l'influence du fait d'être utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail ou d'habiter dans la zone à péage sur les variables V47 à V52 (test bilatéral de Mann-Whitney) n'a pas permis de mettre en évidence de différence significative d'attitude selon le lieu de résidence ou l'usage de la voiture.

4.3.3.7. *Analyse factorielle exploratoire sur les items d'efficacité et d'équité*

Mise en œuvre technique de l'analyse factorielle exploratoire

L'analyse factorielle (AF) exploratoire a de nombreux points communs avec l'analyse en composantes principales (ACP), à savoir la recherche sur un ensemble de variables corrélées entre elles d'un petit nombre de facteurs communs permettant de résumer l'information statistique véhiculée par les observations sur ces variables. Cependant il existe une différence fondamentale entre les deux : l'ACP est une technique de représentation statistique qui maximise la variance des variables mesurées expliquée par les facteurs ; l'AF est un *modèle* statistique qui suppose l'existence de facteurs communs à au moins deux variables, qui vont expliquer la covariance entre les variables, tandis que la variance inexpliquée sera assimilée à la variance unique à chaque variable (laquelle agrège la variance spécifique à la variable et la variance des erreurs de mesure).

Il en découle que alors que l'ACP trouve toujours une solution et une seule. L'AF ne pourra proposer de solutions que pour des ensembles de variables suffisamment corrélées entre elles afin de constituer des facteurs : il en résulte que dans le résultat final certaines variables pourront être exclues. Plusieurs solutions sont possibles et choisies après plusieurs itérations par l'analyste en fonction du pouvoir explicatif des facteurs identifiés.

Le choix du nombre pertinent de facteurs se fait en examinant l'allure des valeurs propres : on ne prend plus en compte de facteurs dès qu'il y a un décrochage significatif et que le

reste des valeurs propres reste stationnaire (test de l'éboulis, « scree test »). L'extraction des facteurs (réalisée sous Xlstat) utilise la méthode des « facteurs principaux ».

Les règles de filtrage pour conserver les variables dans l'analyse sont les suivantes :

- communauté (ou « communalité », c'est-à-dire covariance partielle) supérieure à 0,20 ;
- corrélation supérieure à 0,3 avec au moins un facteur et un seul. Si une variable est corrélée avec plusieurs facteurs, elle est considérée comme « complexe » et on cherche à réduire ce phénomène (modifications des facteurs ou mise de côté de la variable).

Le modèle obtenu

Le codage ne pouvait être le codage en notes de l'analyse univariée précédente dans la mesure où l'échelle de ce codage était variable d'un paquet de variables à l'autre, donc non homogène. Le codage retenu repose sur une représentation robuste des réponses des enquêtés aux différents items, à savoir une distinction binaire « juste » / « injuste ».

Comme ce codage est jugé suffisamment robuste, on utilise le coefficient de corrélation de Pearson. Une fois que le nombre de facteurs pertinents est extrait, est effectuée une rotation varimax (orthogonale). Le but de la rotation est d'obtenir une représentation factorielle plus facile à interpréter. Comme il s'agit d'une rotation orthogonale, le total de variance expliquée est inchangé, il est seulement réparti différemment entre les facteurs.

Le modèle a été construit avec au départ l'ensemble des variables (sauf la V32 sur l'utilisation des recettes) soit les variables V25-30, V33-39, V41-45, V47-52 (24 variables).

Sur la base de la totalité des facteurs :

- un examen rapide des valeurs propres amène à retenir 7 facteurs (4 serait insuffisant en termes de variance expliquée) ;
- toutefois l'examen des coordonnées des variables montre que F7 est en doublon à la fois avec F4 et F3. Donc il vaut mieux passer à 6 facteurs ;
- en outre, on est conduit à éliminer les variables V29, 33, 34, 35, 37, 39, 43, 47, 48, 50 car leur communauté est trop faible.

A la suite d'un nouvel essai avec 14 variables et 6 facteurs :

- toutes les communautés sont supérieures à 0,2 ;
- il y a un net décrochage après F4 ;
- de plus, F5 et F6 sont en doublons avec les autres facteurs ;
- donc il vaut mieux redescendre à 4 facteurs

Le dernier essai avec 14 variables et 4 facteurs est le bon :

- toutes les communautés sauf deux (V27 et V35) sont supérieures à 0,2.
- le facteur F4 est toutefois lié à F1 via V41

Valeurs propres :

	F1	F2	F3	F4
Valeur propre	2,659	1,210	0,904	0,581
% variance totale	17,724	8,064	6,026	3,875
% cumulé	17,724	25,788	31,814	35,689
% variance commune	49,663	22,595	16,885	10,858
% cumulé	49,663	72,258	89,142	100,000

Tableau 54

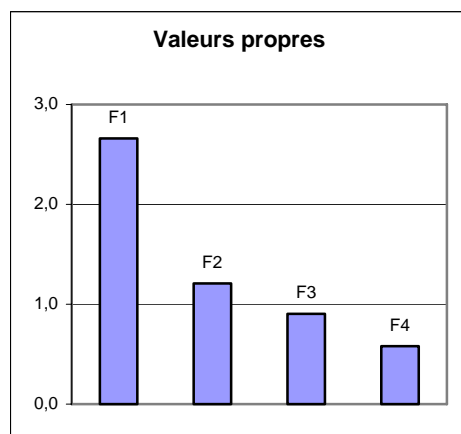


Figure 37

	F1	F2	F3	F4	Communalité finale	Variance spécifique
V25	0,260	0,184	-0,173	-0,657	0,563	0,437
V26	0,273	0,080	-0,167	-0,541	0,401	0,599
V27	-0,049	0,039	-0,074	-0,422	0,187	0,813
V28	0,101	-0,085	0,008	-0,497	0,264	0,736
V30	0,099	0,848	-0,092	-0,082	0,744	0,256
V35	-0,026	0,244	-0,363	-0,054	0,195	0,805
V36	0,050	0,079	-0,539	-0,138	0,319	0,681
V38	0,096	0,095	-0,436	-0,065	0,212	0,788
V41	0,455	0,200	-0,289	-0,406	0,495	0,505
V42	0,553	-0,004	-0,021	-0,184	0,340	0,660
V44	0,601	0,079	0,050	-0,055	0,373	0,627
V45	0,560	0,055	-0,041	-0,042	0,320	0,680
V49	0,023	-0,050	-0,430	-0,142	0,208	0,792
V51	0,248	-0,005	0,437	-0,263	0,322	0,678
V52	0,080	0,626	-0,096	-0,015	0,409	0,591

Tableau 55

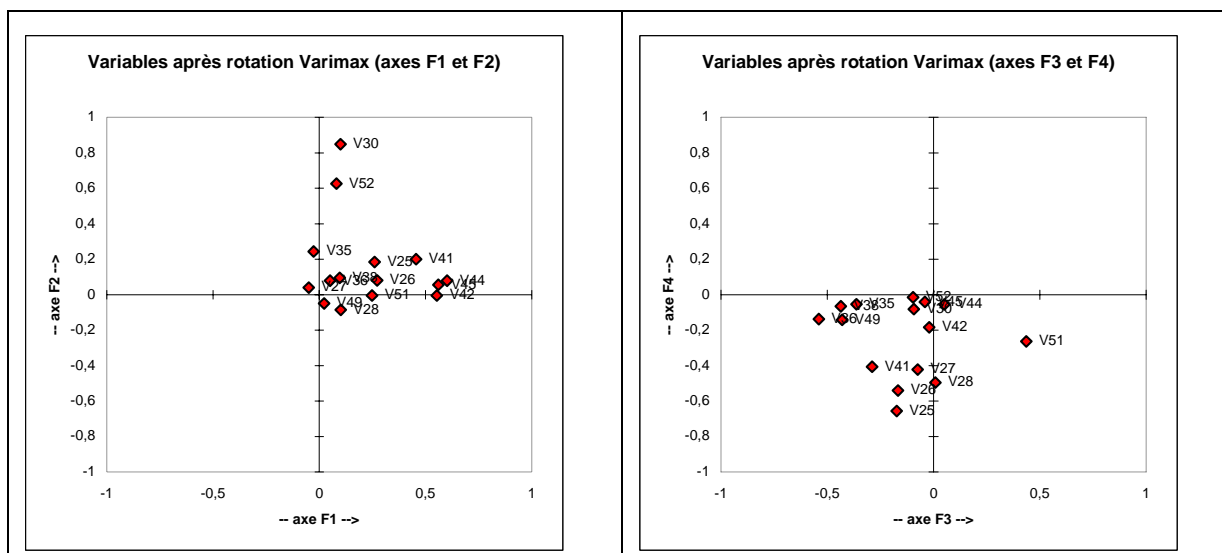


Figure 38

Interprétation des résultats :

F1 regroupe les variables V41 (« limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage »), 42 (« faire payer 3€ même si pas d'autre choix »), 44 (« vie plus chère dans la zone à péage ») et 45 (« vie plus chère hors de la zone à péage »). Cet axe peut être interprété comme celui de la liberté de choix couplée à la question de *l'équité territoriale*.

F2 regroupe les variables V30 (« rouler 3 jours par semaine ») et 52 (« plaques paires/impaires »). Cet axe peut être interprété comme celui du rationnement.

F3 oppose V35 (« gratuité pour le covoiturage »), 36 (« tarif réduit pour les résidents de la zone à péage »), 38 (« tarif réduit pour les véhicules professionnels »), 49 (« limiter le péage aux heures de pointe »), à V51 (« péage 24h/24 »). Cet axe s'interprète à la fois comme celui de l'échappatoire au péage et de la compensation : il traduit les tentatives de *minimiser la charge du péage à la fois par les tarifs et les heures de péage*. Il peut être lié, mais indirectement seulement, à la dimension d'équité verticale.

F4 regroupe les variables V25 (« faire payer les automobilistes pour la pollution »), 26 (« faire payer les automobilistes pour les embouteillages »), 27 (« faire payer les usagers des TC pour les encombrements »), 28 (« faire payer les automobilistes pour les nouvelles routes ») et 41 (« limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage »). Cet axe s'interprète comme celui de l'*équité horizontale* (rejetée !).

La variable V41 (« limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage ») joue un rôle complexe puisqu'elle apparaît dans F1 (0,455), dans F4 (-0,406) et en partie dans F3 (-0,289). Cette thématique de la liberté de comportement (automobile) est donc reliée à la fois au thème de l'équité territoriale, à celui de l'équité horizontale (essentiellement celle au détriment des automobilistes) et à celui de la minimisation de la charge du péage par les tarifs et les heures de péage. Cette liberté de comportement est définie dans le cadre d'un univers de choix circonscrit sur le plan spatial (zone soumise à péage), temporel (heures de fonctionnement du péage), tarifaire, et de la population cible (les automobilistes).

Une analyse factorielle a été conduite sur les variables d'équité exclusivement (c'est-à-dire en excluant les variables V30 (« circuler 3 jours par semaine »), interprétée de fait comme un item d'efficacité, ainsi que les variables V47 à 52, ce qui fait un total de 17 variables. Les deux facteurs obtenus sont quasi identiques aux facteurs F1 et F4 de l'analyse précédente.

4.3.3.8. *Impact des caractéristiques personnelles des enquêtés sur leurs attitudes*

Les données testées sont les données codées en notes et considérées comme des rangs. Les échantillons correspondants à chacune des catégories sont indépendants du fait du mode d'enquête. Comme le plus souvent il y a plus de deux catégories à comparer le test utilisé ici est le test de Kruskal-Wallis (KW) en lieu et place du test de Mann-Whitney. Là encore la condition de validité du test est que l'allure des distributions de chaque catégorie soient similaires, ce que nous testerons avec les diagrammes box-plot.

Les variables testées sont les variables V25 à V30, V32, V33 à V39, V41 à V45, V47 à V52. Très peu d'entre elles passent le filtre du test KW.

Les opinions générales sur le péage

Les données dont nous disposons n'ont pas permis de mettre en évidence d'influence des caractéristiques socio-économiques considérées sur les opinions générales sur le péage (V25 à V30).

Il en est de même pour l'utilisation des recettes du péage (V32).

Les attitudes face aux modulations de tarifs

En ce qui concerne ces items seuls ressortent les variables V35 (« gratuité pour le co-voiturage »), V37 (« tarif réduit pour les faibles revenus »), V38 (« tarifs réduits pour professionnels ») et V39 (« gratuité pour les handicapés »).

L'attitude face à l'item V35 « gratuité pour le co-voiturage » varie en fonction du niveau d'études. Les deux catégories de niveau d'études le plus élevé (au-delà du bac) trouvent cette gratuité plus juste que les deux catégories les moins élevées (cf. Tableau 56 et Figure 39).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	10,689
p-value	0,014
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 3)	7,815
Alpha	0,050

Tableau 56 : Log(V35 « gratuité pour le co-voiturage ») / niveau d'études

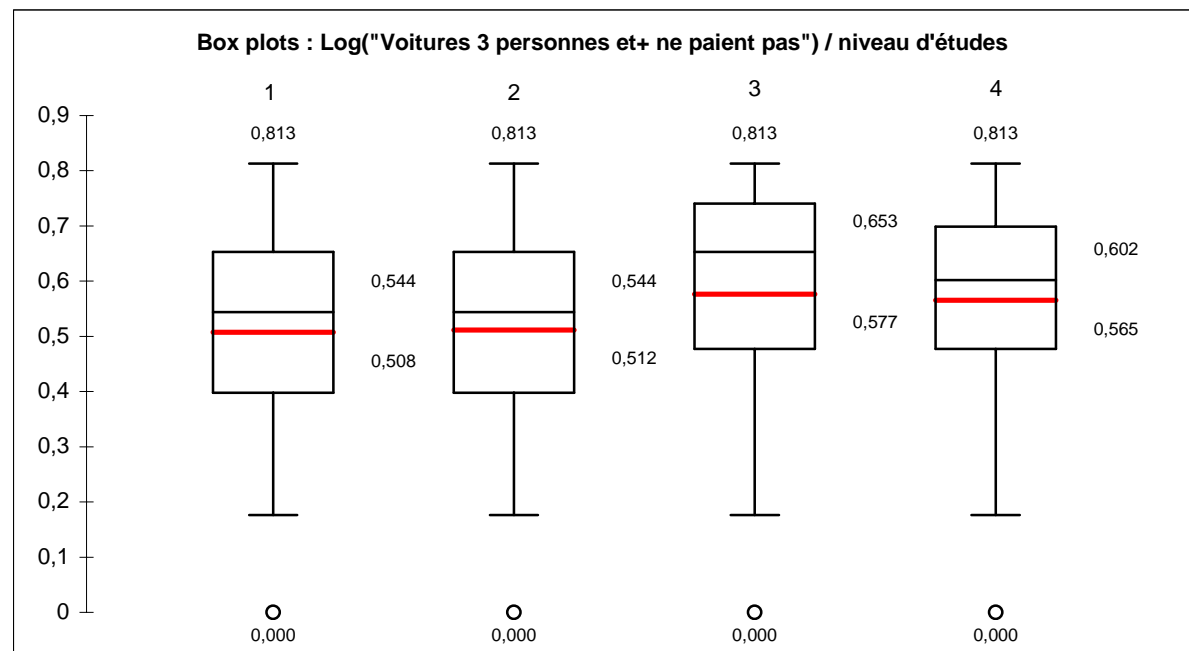


Figure 39

L'attitude face à l'item V37 (« tarif réduit pour les faibles revenus ») varie en fonction de l'âge : les deux catégories les plus âgées trouvent la réduction de tarif pour les faibles revenus plus injuste que les plus jeunes, c'est-à-dire les moins de 30 ans (cf. Tableau 57 et Figure 40).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2	7,142
p-value	0,028
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2 (ddl = 2)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 57 : V37 « tarif réduit pour les faibles revenus » / âge

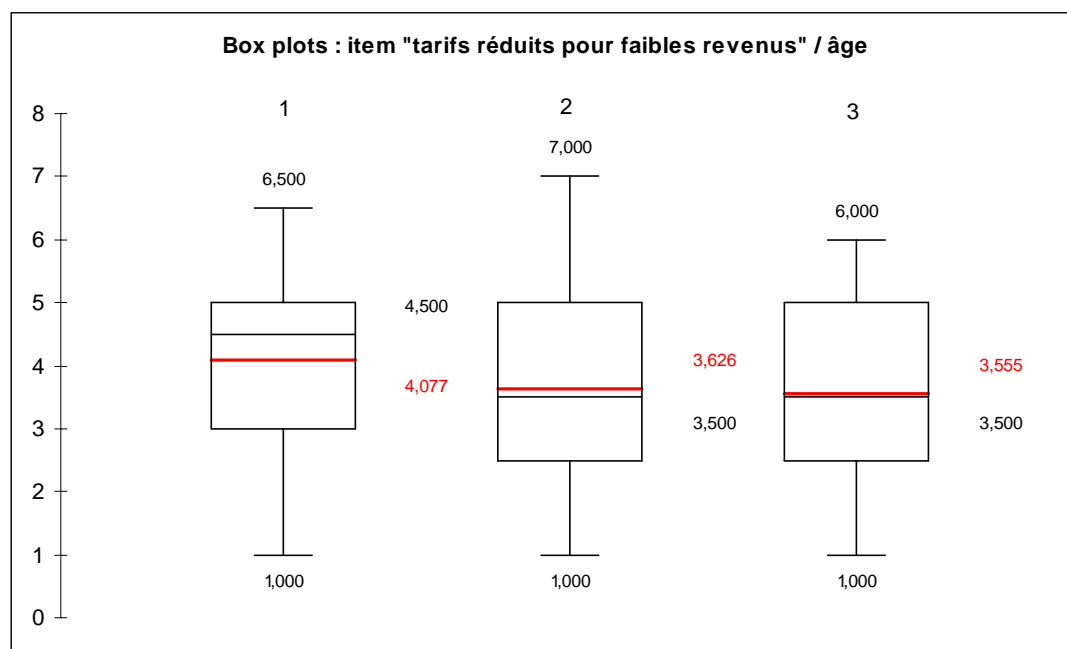


Figure 40

De même, l'attitude face à l'item V37 varie en fonction du niveau d'études : les deux catégories de niveau d'étude le plus élevé (post bac) trouvent plus injuste que les autres la réduction de tarif pour les faibles revenus (cf. Tableau 58 et Figure 41).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2	8,572
p-value	0,036
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2 (ddl = 3)	7,815
Alpha	0,050

Tableau 58 : V37 « tarif réduit pour les faibles revenus » / niveau d'études

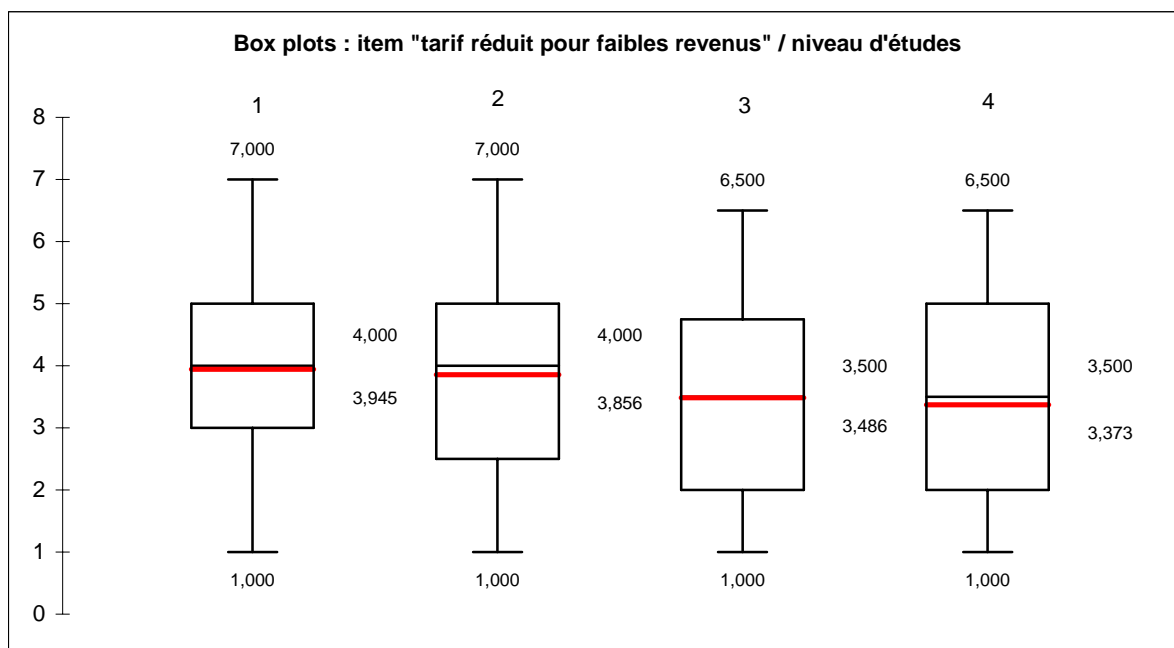


Figure 41

Enfin, l'attitude face à l'item V38 « tarifs réduits pour professionnels » varie en fonction de l'âge : les plus jeunes trouvent plus juste la réduction de tarif pour les professionnels (cf. Tableau 59 et Figure 42).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	7,262
p-value	0,026
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 2)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 59 : V38 « tarifs réduits pour professionnels » / âge

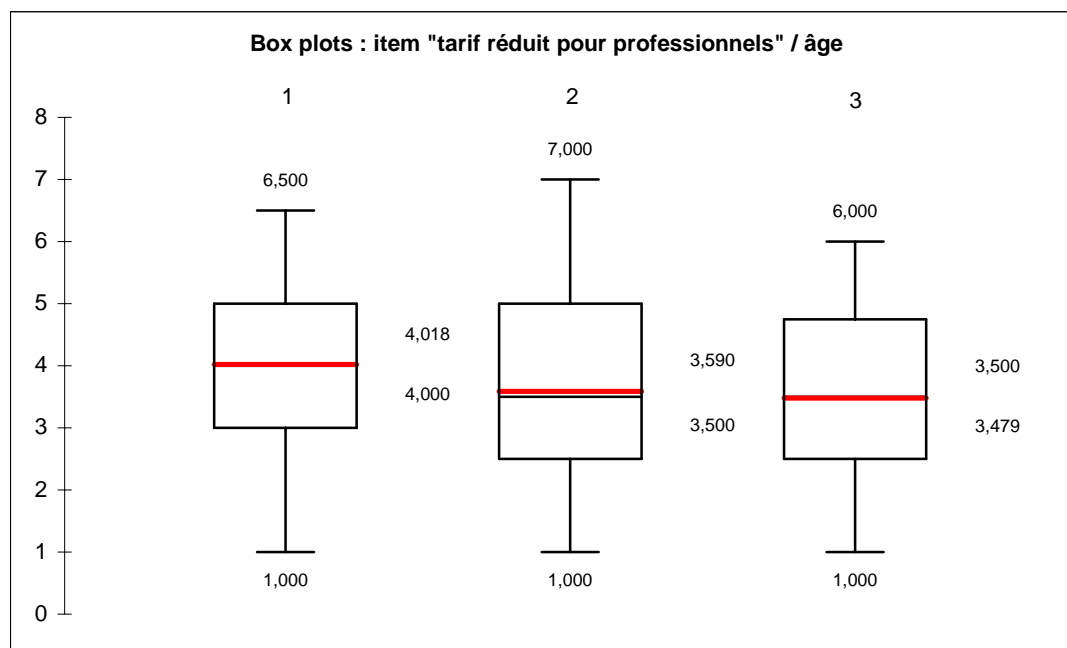


Figure 42

L'attitude face à l'item V39 « gratuité pour handicapés » semble varier en fonction de l'âge, si l'on en croit le test KW (cf. Tableau 60).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis,	26,873
distribué comme un χ^2	
p-value	< 0,0001
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis,	5,991
distribué comme un χ^2 (ddl = 2)	
Alpha	0,050

Tableau 60 : V39 gratuité pour handicapés / âge

Cependant, comme les distributions sont d'allures très différentes (cf. Figure 43), les conditions de validité du test KW ne sont pas réunies.

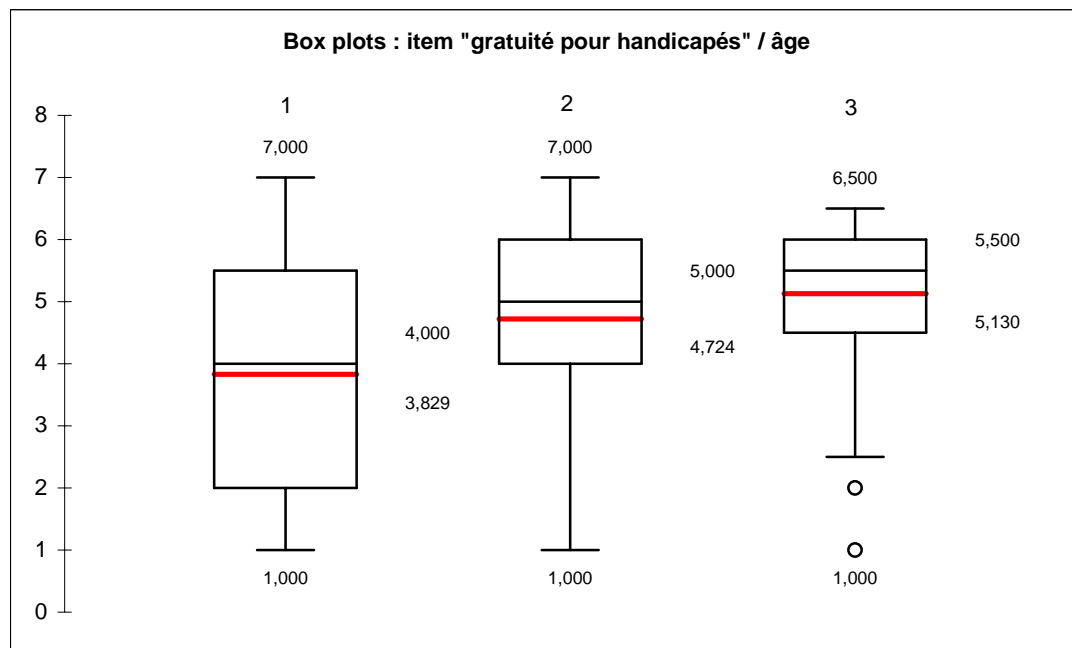


Figure 43

Pourtant il n'y a pas de transformation évidente qui permette de rendre les distributions compatibles. Mais l'allure des trois distributions montre qu'il y a des différences. Les « jeunes » (catégorie 1, moins de 30 ans) sont partagés quant au caractère de justice de cette gratuité alors que les plus âgés trouvent ce principe nettement plus juste.

Attitudes face aux conséquences du péage

Seule l'attitude face à l'item V43 « Faire payer 3 € sans s'occuper si la zone à péage est bien desservie ou non par les transports en commun » semble influencée par le niveau d'études, comme le montre le test KW et semble le confirmer la Figure 44.

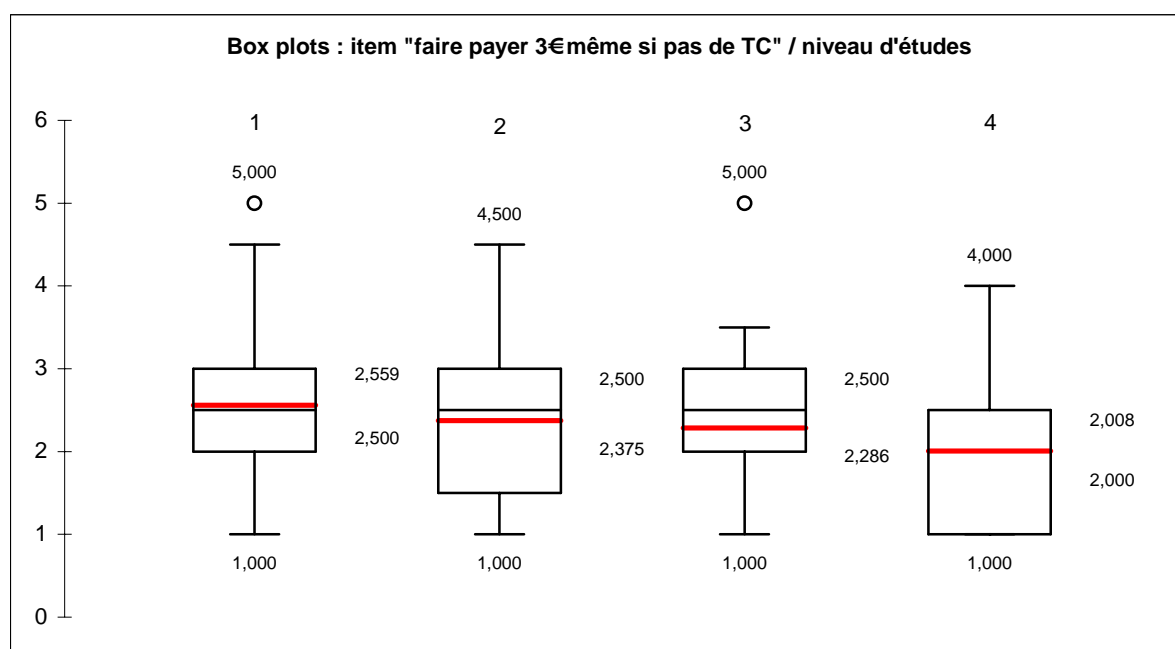


Figure 44

Comme les distributions sont d'allures très différentes, les conditions de validité du test KW ne sont pas réunies. La recherche d'une transformation de la variable qui permettrait de rendre similaire ces distributions s'avère infructueuse. Un palliatif consiste à tester la différence sur les catégories 2 et 4 qui ont une distribution similaire. Le test KW est significatif (cf. Tableau 61).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	6,474
p-value	0,011
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 1)	3,841
Alpha	0,050

Tableau 61

On peut donc considérer comme valide le fait que les personnes de la catégorie d'études la plus élevée (bac +4 et plus) trouve plus injuste le fait de faire payer 3€ quelque soit l'offre de transports collectifs.

Par contre, pour les autres variables, V41 « Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec un péage », V42 « Faire payer 3 € même s'il y a des gens qui n'ont pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage », V44 « Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent en dehors de Lyon et qui doivent venir dans la zone à péage », V45 « Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans la zone à péage », on notera qu'aucune des variables socio-économiques n'a d'influence sur les attitudes face à ces propositions.

Les attitudes face à l'efficacité du péage :

Face à la variable V50 « Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement », le niveau d'études a une influence. Mais les conditions de validité du test ne sont pas respectées puisque les dispersions sont trop différentes (cf. Figure 45).

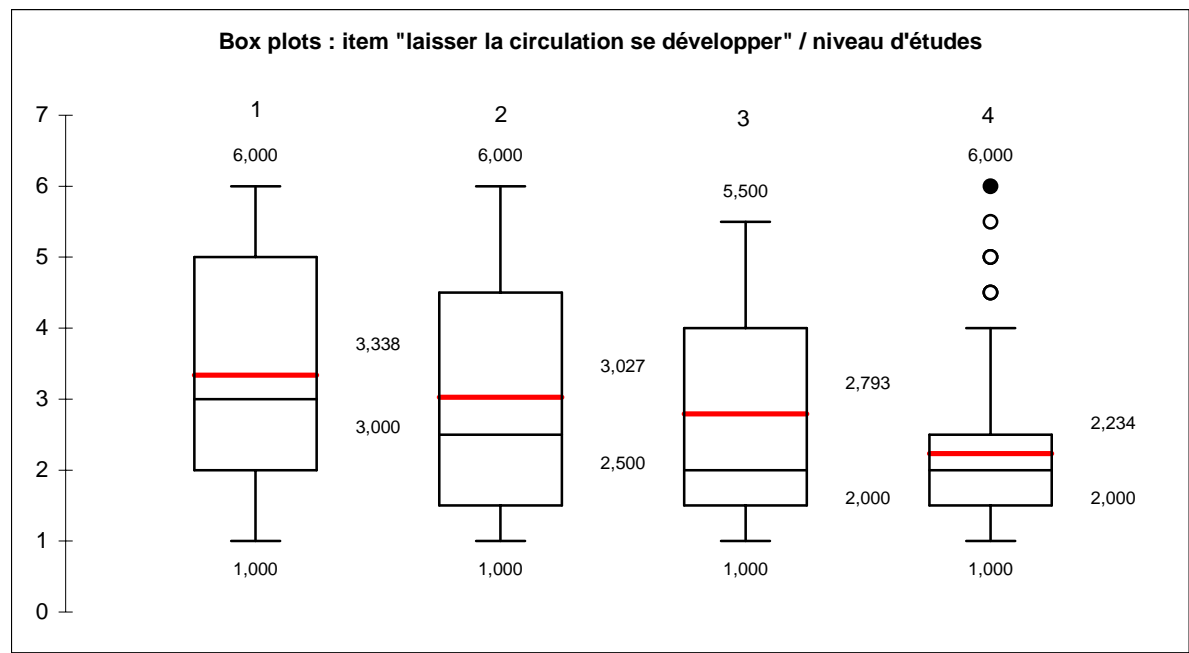


Figure 45

Même une transformation en log ne permet pas de rendre ces distributions similaires. Nous avons donc testé les trois premières catégories entre elles, qui sont significativement différentes (cf. Tableau 62).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2	6,542
p-value	0,038
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un Khi^2 (ddl = 2)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 62

Puis nous avons testé les deux premières catégories qui ne le sont pas. Il s'avère donc que la différence significative provient de la 3^{ème} catégorie. Au vu d'ensemble de ces résultats on peut dire que plus le niveau d'études est élevé plus il y a désaccord avec le fait de laisser la circulation se développer. S'agit-il d'une plus forte sensibilité à la congestion ou à l'environnement ?

Le degré d'accord avec l'item V52 « Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler qu'un jour sur deux, en fonction des plaques d'immatriculation » semble influencé par le niveau d'études. Mais là encore les conditions de validité du test ne sont pas respectées puisque les dispersions sont trop différentes. Même une transformation en log (cf. Figure 46) ne permet pas de rendre ces distributions similaires (cf. Figure 46).

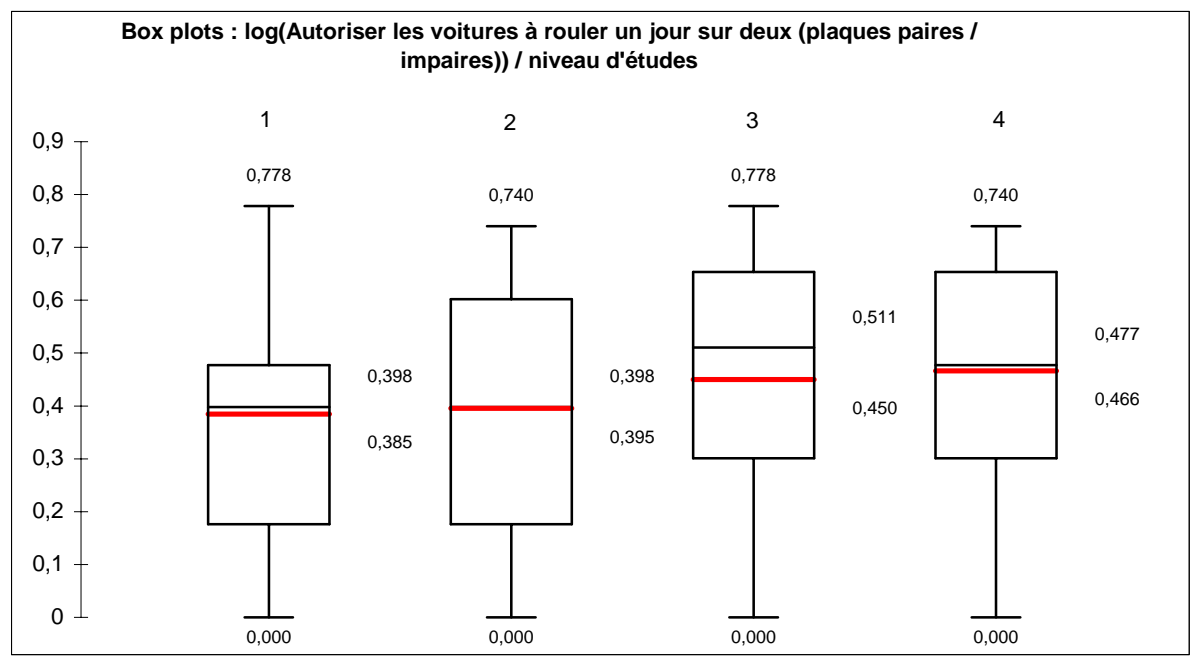


Figure 46

Nous avons donc testé la différence entre les catégories 1, 3 et 4 puisque ces trois catégories ont des distributions d'allure similaires. Le test KW est concluant (cf. Tableau 63).

Test de Kruskal-Wallis :

Valeur observée du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2	8,841
p-value	0,012
Valeur critique du H de Kruskal-Wallis, distribué comme un χ^2 (ddl = 2)	5,991
Alpha	0,050

Tableau 63

On peut donc affirmer que la catégorie de niveau d'études le plus bas (jusqu'au CAP/BEP) est plus en désaccord avec le rationnement de la circulation selon le système de plaques paires / impaires que les deux catégories de niveau d'études le plus élevé (post bac). La catégorie de niveau 2 (bac) est plus partagée.

4.3.3.9. *Synthèse concernant les scénarios de péage*

Les principes de régulation par le péage :

L'idée de faire payer les automobilistes ou les usagers des transports collectifs pour la congestion, la pollution ou l'accroissement de l'offre est très majoritairement considérée comme injuste, avec toutefois quelques nuances. En tête on trouve rejetée par pratiquement tout le monde l'idée de faire payer plus cher l'usage des transports collectifs aux heures de pointe. Ensuite on trouve rejetées à 75-80% aussi bien l'idée de faire payer plus cher les transports collectifs pour financer le développement de l'offre, que l'idée de faire payer plus cher l'usage de l'automobile aux heures de pointe. Enfin en troisième position avec entre 60 et 70% de rejet on trouve l'idée du péage de financement du développement des routes, la restriction de la circulation automobile à 3 jours par semaine et, en dernier, donc la solution moins rejetée que toutes les autres, l'idée de faire payer plus cher les automobilistes à cause de la pollution occasionnée.

Le fait de résider ou non dans la zone à péage n'a pas d'influence dans notre échantillon sur l'attitude envers ces différents principes de régulation. Par contre les utilisateurs de la voiture pour aller au travail trouvent plus injuste que les autres le principe du péage pour la pollution occasionnée en roulant.

L'utilisation des recettes du péage :

La solution en faveur des routes et des transports en commun vient largement en tête avec 47% des préférences, suivie de la solution en faveur des transports en commun exclusivement (35%). La solution en faveur des routes exclusivement est bonne dernière avec 9%, au même niveau que le budget général (8%). Le fait d'être utilisateur régulier de l'automobile n'a pas d'impact sur ces attitudes.

Les attitudes face aux réductions tarifaires :

Les principes de réductions tarifaires sont majoritairement perçus comme justes, mais avec des nuances. En tête on retrouve la gratuité pour les véhicules d'urgence, évidente pour tout le monde, puis la gratuité pour les handicapés. Ensuite un paquet réunit la réduction de tarif pour les bas revenus, la gratuité pour le covoiturage, et la réduction de tarif pour les résidents dans la zone et les artisans, livreurs ou taxis. La gratuité pour les véhicules des services publics est en dernière place.

Le fait de résider dans la zone à péage a un impact significatif sur l'attitude par rapport à la réduction de tarif pour ces résidents. A contrario il est intéressant de constater que l'attitude envers la gratuité pour le covoiturage ne change pas significativement selon que l'on est ou non utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail.

Les attitudes face aux conséquences du péage :

Le fait de « faire payer 3 € » quelque soit les alternatives de choix offertes aux automobilistes est très majoritairement considérée comme injuste. Il en est de même pour le fait que la vie puisse devenir plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans Lyon ou en dehors de Lyon. La limitation de la possibilité d'utiliser la voiture avec un tel péage n'est considérée comme injuste « que » par 60% environ des enquêtés.

Les utilisateurs de la voiture pour aller au travail trouvent plus injuste que les autres le fait de limiter l'usage de la voiture par un tel péage. Par contre les attitudes face aux conséquences financières d'un tel péage sont indépendantes des situations individuelles de lieu de résidence ou d'utilisation de la voiture.

Les attitudes face à l'efficacité du péage :

Les enquêtés sont majoritairement d'accord pour dire que le péage aurait un effet sur les pratiques de déplacement des automobilistes, mais sont plus partagés sur l'efficacité d'un péage limité aux heures de pointe. Ils sont majoritairement en désaccord à la fois avec l'idée de laisser la circulation automobile se développer et avec toute pénalisation de l'automobile comme un péage 24h/24 ou une restriction de circulation un jour sur deux. Il n'y a pas de différence significative d'attitude selon le lieu de résidence ou l'usage de la voiture.

L'analyse factorielle a permis de distinguer quatre dimensions qui sont à la base des attitudes face aux principes de régulation présentés et à leurs modalités :

- une dimension liée à la question de l'équité territoriale, fonction de la zone d'application du péage ;
- une dimension liée à la question de la minimisation de la charge du péage, par les tarifs et par les heures d'application du péage ;
- une dimension liée à la question de l'équité horizontale envers les automobilistes ;
- une dimension liée à la question du rationnement de la mobilité automobile ;
- tandis que la question de la restriction de la liberté de comportement (automobile) est liée de manière transversale au trois premières dimensions.

Enfin, les caractéristiques socio-démographiques semblent n'avoir qu'un impact limité sur les attitudes face aux scénarios de régulation par le péage. Aucun impact n'a été décelé sur les opinions générales face aux principes généraux de régulation par le péage : tout se passe comme si, comme pour les principes généraux de régulation testés dans la première partie du questionnaire, la situation personnelle des personnes enquêtées n'avait aucune influence sur leurs attitudes générales : et pourtant, était testé un scénario de péage susceptible d'avoir des effets directs sur leur vie quotidienne. Par contre pour les autres items on trouve quelques impacts.

C'est d'une manière générale le niveau d'études qui a le plus d'influence :

- Sur le plan de l'équité, les deux catégories de niveau d'études le plus élevé (au-delà du bac) trouvent plus juste que les autres la gratuité pour le co-voiturage, mais plus injuste que les autres la réduction de tarif pour les faibles revenus : la solidarité a ses limites. Cependant, les personnes de la catégorie d'études la plus élevée (bac +4 et plus) trouve plus injuste que les autres le fait de faire payer 3€ quelque soit l'offre de transports collectifs.
- Sur le plan de la politique des transports, plus le niveau d'études est élevé plus il y a désaccord avec le fait de laisser la circulation se développer. En outre, les catégories les plus élevées sont moins réticentes que les autres à un rationnement de la circulation selon le système de plaques paires / impaires.

Ensuite vient l'âge : les moins de 30 ans sont partagés quant au caractère de justice de la gratuité pour les handicapés alors que les plus âgés trouvent ce principe nettement plus juste. A l'opposé, ces derniers trouvent la réduction de tarif pour les faibles revenus plus injuste que les moins de 30 ans.

4.4. Synthèse générale de l'enquête

L'objectif de cette seconde partie était de tester, au moins partiellement, *via* une enquête par questionnaire, une structure théorique *a priori*. Cette structure a été construite à partir des trois cas présentés dans la première partie (carburant, stationnement, Téo) ainsi que sur une revue de la littérature sur l'acceptabilité.

Sur la base d'une partie du modèle conceptuel, nous cherchions à répondre à des interrogations portant sur :

- les attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation : les mécanismes de réglementation sont-ils préférés à ceux de la tarification ? Quels sont les principes de justice valorisés par les individus ?
- la perception du problème : qu'est-ce qui est le plus important, la congestion ou l'environnement ?
- la perception de l'efficacité et de l'équité du péage urbain : est-il perçu comme une mesure efficace ? Quels sont les principes de justice valorisés par les individus ? Les trois dimensions de l'équité sont-elles présentes dans le cas du péage urbain ?

4.4.1. Les attitudes face aux principes de régulation

4.4.1.1. *La tarification de la congestion à offre constante :*

Dans les scénarios TGV/stationnement la tarification de la congestion à offre constante est en général considérée comme injuste : le rejet est massif quand l'usage des recettes semble incontrôlé du point de vue de l'enquêté, un peu moins quand il y a anticipation d'une compensation directe en retour.

On trouve un résultat similaire dans les scénarios de péage puisque l'idée de faire payer les automobilistes pour la congestion sur la route, ou les usagers des transports collectifs pour la congestion dans les transports collectifs, est très majoritairement considérée comme injuste. Par contre, l'idée de faire payer plus cher les automobilistes à cause de la pollution occasionnée semble un peu moins rejetée.

4.4.1.2. *La tarification de la congestion avec une nouvelle offre :*

Le rejet de la tarification de la congestion est nettement moins massif lorsqu'une nouvelle offre est proposée dans le cas des scénarios du TGV et pour le stationnement en situation de congestion récurrente (60-70%) alors que pour le stationnement en situation exceptionnelle elle est même considérée comme juste (50%).

On retrouve un résultat similaire au cas récurrent dans les scénarios de péage puisque l'idée du péage de financement du développement des routes n'est considérée comme injuste qu'à 60-70%. Par contre l'idée de faire payer plus cher les transports collectifs pour financer le développement de l'offre est rejetée à 75-80%.

4.4.1.3. Les règles administratives :

Dans les scénarios TGV/stationnement ces règles au résultat inconnu (aléatoires ou au bon vouloir d'une administration) sont en général massivement jugées injustes. La règle aléatoire l'est un peu moins (80% !) dans les situations exceptionnelles.

Dans les scénarios de péage, les règles administratives n'avaient pas de résultat inconnu (circulation alternée selon les plaques ou droit à circuler de 3 jours par semaine). Elles sont néanmoins rejetées mais moins que les règles inconnues : 60-70% dans les deux cas.

4.4.1.4. La file d'attente :

La file d'attente est un principe jugé assez injuste (60-70%) dans le cas du TGV mais par opposition jugé juste (60-70%) dans le cas du stationnement. En outre, dans le cas du TGV, c'est un principe jugé un peu moins injuste dans le cas récurrent que dans le cas exceptionnel.

Dans le scénario de péage, le principe similaire (« Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement ») est rejeté à 60-70%, toutefois en termes de désaccord et non de justice. Bien que la file d'attente soit le principe largement accepté, puisque expérimenté tous les jours en matière de mobilité, cela ne veut pas dire qu'elle soit acceptée comme une fatalité.

4.4.1.5. La règle morale et la compensation :

Dans les scénarios TGV/stationnement, la règle morale est en général jugée massivement juste sauf dans le cas du TGV récurrent où elle n'est jugée juste « que » à 60-70%. De même, la compensation est le principe jugé le plus juste de tous en général, particulièrement dans les cas exceptionnels.

Dans le cas du péage, les principes de réductions tarifaires sont majoritairement perçus comme justes, mais avec des nuances : en très grande majorité pour la règle « morale », c'est-à-dire la gratuité pour les véhicules d'urgence (quasi unanimité), puis la gratuité pour les handicapés (à 80%).

Par contre les règles non pas morales mais plutôt d'équité sont considérées justes, mais à un niveau inférieur, avec 70-75% : on trouve la réduction de tarif pour les bas revenus, la gratuité pour le covoiturage, et la réduction de tarif pour les résidents dans la zone et les artisans, livreurs ou taxis. Cela montre que dès que sont désignées des cibles spécifiques hors de considérations strictement morales, l'unanimité n'a plus cours même si des majorités se dégagent encore.

4.4.1.6. Selon le contexte exceptionnel ou récurrent

Si la tarification de la congestion avec offre constante est considérée comme injuste, elle l'est relativement moins en situation de congestion récurrente dans le cas du TGV.

La tarification de la congestion avec nouvelle offre est également considérée comme injuste, mais à un niveau moindre : elle est même considérée comme juste dans le cas du stationnement en situation exceptionnelle.

La règle morale est jugée massivement juste dans les scénarios TGV/stationnement mais de manière moindre dans celui du TGV récurrent.

La compensation est le principe jugé le plus juste en général mais à un niveau significativement plus élevé dans les cas exceptionnels que dans les cas récurrents.

Frey et Pommerende (1993) montrent que l'attitude face à une nouvelle mesure sera différente selon qu'elle est une solution récurrente ou exceptionnelle. Précisément, la préférence pour l'un des principes de justice est dépendante du caractère unique et non prévisible de la situation de demande excessive par rapport à l'offre (en situation inhabituelle, la procédure 1^{er} arrivé, 1^{er} servi est la plus valorisée). Les résultats de notre recherche confirment cette différence. Dans les deux cas du TGV et du stationnement, en situation exceptionnelle (temporaire) la règle morale et la compensation sont encore plus massivement jugées justes. Toutefois, en proposant davantage de principes de justice aux individus, les résultats de notre recherche montrent que le principe de la file d'attente n'est pas considéré comme le principe le plus juste.

4.4.2. La perception du problème

Les encombrements comme la pollution sont massivement jugés comme des problèmes importants. La pollution l'est toutefois davantage que les encombrements. Pour 80% des personnes interrogées la pollution est même un problème plus important que les encombrements.

L'influence des caractéristiques socio-économiques considérées (âge, genre, niveau d'études) sur les attitudes face à la pollution et aux encombrements est faible, si ce n'est que les 30-59 ans sont ceux qui considèrent le plus la pollution comme un problème très important.

4.4.3. Les dimensions d'efficacité et d'équité

Quatre dimensions ont été mises en évidence à partir des attitudes face aux principes de régulation présentés et à leurs modalités, sans toutefois en épuiser la diversité :

- une dimension liée à la question de l'équité territoriale, fonction de la zone d'application du péage ;
- une dimension liée à la question de la minimisation de la charge du péage, par les tarifs et par les heures d'application du péage ;
- une dimension liée à la question de l'équité horizontale envers les automobilistes ;
- une dimension liée à la question du rationnement de la mobilité automobile ;

En outre, la question de la restriction de la liberté de comportement (automobile) est liée de manière transversale au trois premières dimensions.

4.4.4. L'influence des caractéristiques socio-démographiques et des comportements habituels

D'une manière générale l'influence des caractéristiques socio-démographiques considérées (genre, âge, niveau d'études) est assez faible, que ce soit sur les principes de justice ou sur les principes généraux de régulation par le péage. Tout se passe comme si la situation personnelle des personnes enquêtées n'avait aucune influence sur leurs attitudes générales. Cependant, quand sont abordées des situations concrètes ou susceptibles de toucher directement les personnes, des influences apparaissent. C'est le cas avec la pollution qui est un problème très important pour les 30-59 ans plus que pour les autres classes d'âge.

Mais dans l'ensemble c'est le niveau d'études qui a le plus d'influence sur les attitudes face au mode de régulation par le péage : les catégories de niveau d'études le plus élevé sont le plus en désaccord avec le fait de laisser la circulation se développer (ce qui confirme les résultats de Rietveld et Verhoef, 1998).

Ces mêmes catégories sont moins réticentes que les autres à un rationnement de la circulation selon le système de plaques paires / impaires ; elles trouvent plus juste que les autres la gratuité pour le co-voiturage ; mais plus injuste que les autres la réduction de tarif pour les faibles revenus ; les personnes de la catégorie d'études la plus élevée (bac +4 et plus) trouvent plus injuste que les autres le fait de faire payer 3€ quelque soit l'offre de transports collectifs.

Le fait de résider ou non dans la zone à péage n'a pas d'influence dans notre échantillon sur l'attitude envers les principes généraux de régulation par le péage. Par contre, il a un impact significatif sur l'attitude par rapport à la réduction de tarif pour ces résidents.

Les utilisateurs de la voiture pour aller au travail trouvent plus injuste que les autres le principe du péage pour la pollution occasionnée en roulant. Ils trouvent aussi plus injuste que les autres le fait de limiter l'usage de la voiture par un tel péage. Mais ces mêmes utilisateurs n'ont pas de préférences différentes des autres quant à l'utilisation des recettes du péage.

A contrario il est intéressant de constater que l'attitude envers la gratuité pour le covoiturage ne change pas significativement selon que l'on est ou non utilisateur de la voiture particulière pour aller au travail. Les attitudes face aux conséquences financières d'un tel péage sont indépendantes des situations individuelles de lieu de résidence ou d'utilisation de la voiture. De même, il n'y a pas de différence significative d'attitude selon le lieu de résidence ou l'usage régulier de la voiture, face à l'efficacité du péage (pratiques de déplacement des automobilistes, péage limité aux heures de pointe ou 24h/24, restriction de circulation un jour sur deux).

4.4.5. Retour sur le modèle théorique

Relativement au modèle théorique initial, le modèle final qui a été testé est présenté dans la Figure 47. Nous avons testé l'impact des caractéristiques personnelles sur la perception du problème et sur les attitudes par rapport aux mécanismes de régulation. Le comportement habituel (résidence et usage des modes), confronté à la mesure proposée, définit des marges de manœuvres, qui n'ont pas été explicitées ici, et a un impact sur les attitudes par rapport aux mesures de régulation proposées. A partir de ces attitudes et de la perception du problème, des dimensions d'équité, et d'efficacité de telle ou telle mesure ont été mises en évidence.

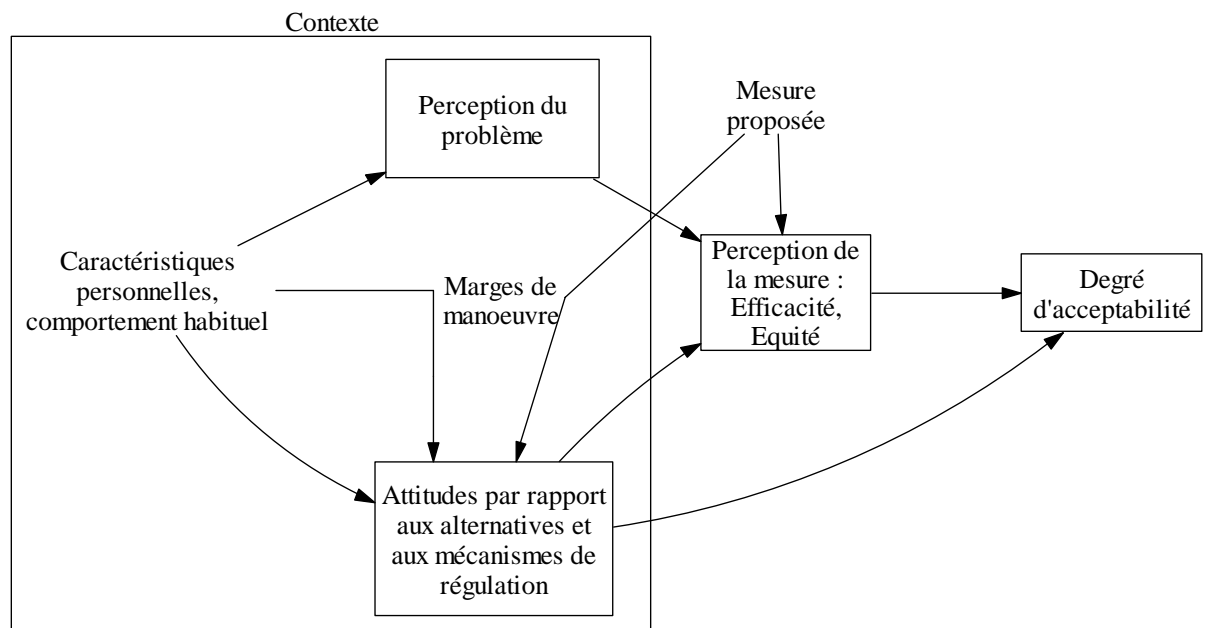


Figure 47

Dans ce modèle résultat, par différence avec le modèle initial, les marges de manoeuvre n'ont pas d'impact direct sur la perception de la mesure en termes d'efficacité et d'équité, mais un impact médiatisé par les attitudes par rapport aux mécanismes de régulation. Enfin le degré d'acceptabilité (peut-être devrait-on dire d'« inacceptabilité ») dépendrait non seulement de la perception de la mesure mais aussi directement des attitudes générales par rapport aux mécanismes de régulation.

5. Conclusions

En regard de l'objectif initial de la recherche qui comportait dans sa troisième phase l'élaboration de paquets de mesures acceptables, les résultats sont de deux ordres : une analyse raisonnée des mécanismes à l'œuvre dans les processus d'acceptabilité, et une mesure empirique des attitudes face aux principes de régulation et à leur mise en pratique en milieu urbain. Le rejet massif rencontré dans cette enquête montre que l'on est loin de l'élaboration de paquets de mesures acceptables. Cependant, les réactions aux propositions concrètes de mise en œuvre du péage montrent que des points d'entrée existent pour le débat. Voilà pourquoi ce qui est proposé ici constitue non pas des recettes toutes faites pour des mesures d'emblée acceptables mais plutôt des pistes pour rendre des mesures fiscales ou tarifaires acceptables en matière de politique de transport.

5.1. Les marges de manœuvre pour l'introduction éventuelle de péages urbains

5.1.1. La nécessité de porter le débat sur la place publique

Annoncer à quelqu'un qu'il va devoir payer pour ce qu'il avait l'habitude d'utiliser gratuitement aux frais de la collectivité ne soulève pas l'enthousiasme. Les réactions très négatives sur le principe de régulation par le péage montrent que l'opinion est loin d'être prête à admettre ce type de solution.

Frey et Pommerende (1993) ont montré que les économistes surestiment le rôle du prix comme variable permettant d'éliminer l'excès de demande de déplacements. L'outil tarifaire serait considéré comme moins juste par rapport à un dispositif administratif rationnant l'excès de demande. Toutes proportions gardées, les résultats de notre enquête montrent au contraire que ni la tarification ni la régulation administrative ne semblent avoir les faveurs du public. Et ce, quelque soit le contexte considéré, à savoir les scénarios de TGV ou de stationnement ou de péage urbain.

Il est clair que le débat qui agite le petit monde technique et politique des transports en milieu urbains reste encore à porter sur la place publique : quel équilibre choisir entre congestion, rationnement et tarification ? Quelles en sont les conséquences sociales et économiques ?

La situation n'est peut être pas si grave que cela aux yeux des personnes interrogées, compte tenu du contexte géographique de l'enquête et de la qualité appréciable des transports à Lyon quand on les compare à des métropoles nettement plus congestionnées. Ils considèrent d'ailleurs que la pollution est un problème plus important que les encombrements.

Il y a cependant un consensus pour ne pas laisser la situation se dégrader mais avec une attitude ambivalente : ils sont majoritairement en désaccord avec l'idée de laisser la circulation automobile se développer, et considèrent d'ailleurs dans leur grande majorité

que les encombrements sont un problème important. Ils sont par ailleurs en désaccord avec toute pénalisation de l'automobile comme un péage 24h/24 ou une restriction de circulation un jour sur deux.

On peut donc supposer qu'il y a de la bonne volonté pour chercher des solutions mais un refus *a priori* de se voir imposer des mesures de régulation jugées trop dérangeantes.

Cela dit, des réactions négatives ne sont pas un obstacle rédhibitoire à l'action politique. Comme le montre l'exemple des péages urbains norvégiens, une opinion majoritairement hostile (70% d'opposition immédiatement avant l'ouverture des péages à Oslo et Trondheim) n'empêche pas une coalition politique décidée de passer à l'acte.

5.1.2. Des préférences assez nettes pour certains principes de régulation

A l'opposé des principes de régulation par la tarification ou le rationnement d'autres principes sont largement acceptés.

La règle morale, comme la gratuité pour les services d'urgence ou les handicapés, ne souffre pas vraiment de contestation.

La file d'attente, ce qui est pratiqué aujourd'hui, est jugée majoritairement juste en situation de rareté dans le cas du scénario de stationnement.

Le principe de compensation, à travers les dédommagements dans les scénarios TGV/stationnement ou les réductions tarifaires en cas de péage, est largement accepté.

Les transports collectifs semblent pour le moment intouchables du point de vue de leur tarification : il n'est pas question de mettre en place une tarification de pointe à l'instar ce qui se pratique dans des réseaux à l'étranger ; on peut toutefois envisager l'introduction progressive et moins timide qu'actuellement de modulations tarifaires « en creux », c'est-à-dire un tarif augmentant moins vite voire baissant aux heures creuses.

Ces préférences indiquent donc les pistes selon lesquelles un scénario de tarification ou de rationnement peut être rendu malgré tout acceptable aux yeux des usagers.

5.1.3. Des points d'ouverture existent malgré tout

Dans le cas du stationnement, la tarification de la congestion avec nouvelle offre est juste en situation exceptionnelle alors qu'elle est injuste en situation récurrente. Comme il existe une différence entre les situations récurrentes et exceptionnelles, la mise en place de solutions nécessite de tenir compte du contexte. Une solution peut être testée en fonction du type exceptionnel ou récurrent de la situation.

D'autres points d'ouverture peuvent également être exploités, de manière à former des coalitions.

Il est intéressant de noter que, pour ce qui est de l'affectation des recettes du péage, la route arrive bonne dernière (avec l'affectation au budget général) avec moins de 10% de choix en sa faveur. En tête on trouve la double affectation en faveur de la route et des transports collectifs. Il n'y a donc pas de crispation des automobilistes sur la question de l'affectation des recettes exclusivement en faveur de la route. Cela montre qu'un consensus sur l'usage des recettes doit et peut être trouvé entre les différentes catégories d'usagers.

La limitation de la possibilité d'usage de la voiture ne semble pas non plus un problème rédhibitoire puisqu'elle n'est rejetée « que » par 60% des enquêtés. Cela reste certes une question sensible qui renvoie à la liberté de choix, et plus précisément à son

dimensionnement par l'espace de liberté laissé par les alternatives : ce dernier est défini en termes de cible visée (qui doit payer ?), d'heures et de lieux d'opération du péage, et de niveaux de tarif. D'où l'importance de concevoir le projet avec soin, de l'introduire éventuellement pas-à-pas (en commençant par exemple par une zone restreinte) et de tenir compte de certaines situations, comme par exemple celles des résidents dans la zone à péage.

Enfin la pollution est massivement (à plus de 90%) considérée comme un problème important. Elle est en outre très majoritairement placée avant les encombrements. C'est un avantage – l'argument de la lutte contre la pollution est un levier intéressant – et en même temps un inconvénient si l'on veut, avec le péage urbain, répondre aussi à un autre objectif – combattre les encombrements – qui apparaît second dans l'opinion des enquêtés.

5.1.4. Des dimensions à traiter séparément

Quatre dimensions, dégagées à partir des attitudes face aux principes de régulation présentés, sont à traiter explicitement :

- une dimension liée à la question de l'équité territoriale, ce qui revient à établir un compromis sur la zone d'application du péage ;
- une dimension liée à la question de la minimisation de la charge du péage : ce pourra être fait par les modulations tarifaires, comme les réductions ou les compensations pour tel ou tel groupe cible ; ce pourra être également réalisé par le biais des heures d'application du péage : péage de pointe versus péage en continu ;
- une dimension liée à la question de l'équité horizontale envers les automobilistes : quelle est la motivation du péage ? Les automobilistes doivent-ils payer pour les nuisances environnementales ou pour la rareté d'espace ? ;
- une dimension liée à la question du rationnement de la mobilité automobile : quelles sont les alternatives au péage, voire les combinaisons possibles avec ce dernier (cas du rationnement par les droits à circuler) ?

5.2. La conduite du processus d'acceptabilité

Nous avons vu à travers nos trois études de cas - fiscalité du carburant, stationnement payant et cas de TEO à Lyon -, que le processus d'acceptabilité s'appuyait sur plusieurs mécanismes. Ce sont :

- la construction de la perception de la politique menée,
- la formation des rapports de force et des coalitions entre les acteurs,
- la définition et l'évolution des marges de manœuvre de ces acteurs,
- la gestion du temps à travers le moment de mise en œuvre des mesures,
- la recherche de la négociation.

Les enseignements de nos trois études de cas montrent que ces mécanismes doivent être simultanément maîtrisés par les pouvoirs publics afin d'augmenter les chances d'aboutir à un compromis acceptable par les acteurs de la demande et ceux de l'offre.

6. Annexes

6.1. Questionnaires

Les questionnaires comprennent une première partie avec deux scénarios, l'un relatif au TGV (en contexte exceptionnel ou récurrent), l'autre relatif au stationnement (en contexte exceptionnel puis récurrent), ce qui fait 4 combinaisons possibles, chacune passée à un quart de l'échantillon. La deuxième partie du questionnaire, commune à tous, est relative aux scénarios de péage.



ETUDE LABORATOIRE D'ECONOMIE DES TRANSPORTS

Bonjour, je suis..... et je réalise une recherche universitaire pour le Laboratoire d'Economie des Transports. Il s'agit d'une recherche commandée par l'Etat sur l'évolution des déplacements et des transports. Puis-je vous poser quelques questions ? Merci.

Je vais d'abord vous décrire des situations qui n'existent pas forcément, avec des solutions qu'on pourrait proposer pour résoudre ces situations. Vous me direz pour chaque solution que je vous décrirai si vous pensez qu'elle est juste ou qu'elle est injuste.

Combinaison 1

Je vous décris la première situation :

Code scénario 1 : 1

v1

MONTRER CHEVALET 1.1

Ça se passe à Paris, dans la gare de Lyon, un vendredi soir de janvier. Il y a 3 TGV prévus dans la soirée, les voyageurs attendent leurs TGV pour rentrer à Lyon. Ils ont tous réservé et payé leur place. A cause d'une tempête de neige exceptionnelle, la SNCF annonce qu'un seul TGV pourra partir (pour des raisons de sécurité on n'accepte à bord pas plus de voyageurs que de places assises). Les voyageurs restants devront attendre le lendemain pour pouvoir partir.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places disponibles.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places disponibles à ceux qui acceptent de payer un supplément exceptionnel de 30 euros (200 F)	1	2	3	4	V2
2	On fait d'abord monter les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes accompagnées de jeunes enfants	1	2	3	4	V3
3	On distribue les places disponibles par tirage au sort	1	2	3	4	V4
4	On laisse aux contrôleurs le soin de donner les places disponibles selon leur propre jugement	1	2	3	4	V5
5	On attend que le train arrive et on laisse les gens monter dedans librement jusqu'à ce que toutes les places soient occupées	1	2	3	4	V6
6	On propose de payer l'hôtel + un dédommagement de 30 euros à ceux qui acceptent de partir le lendemain	1	2	3	4	V7
	vide					V8
V9						

INFO ENQUETEUR : le prix d'un billet Paris – Lyon en TGV est d'environ 70 euros (2^{nde} classe)

MONTRER CHEVALET 2.1

Ça se passe dans une grosse entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise doit faire des travaux dans son parking pour une durée de 6 mois : 2 places sur 3 seront donc supprimées pendant cette période.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places restantes.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION DOUBLE

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses de l'entreprise.	1	2	3	4	V11
2	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses du comité d'entreprise.	1	2	3	4	V12

V13

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne d'abord les places aux femmes enceintes, aux handicapés et à ceux qui se groupent à plusieurs dans la même voiture (covoiturage)	1	2	3	4	V14
2	On distribue les places par tirage au sort	1	2	3	4	V15
3	On laisse la direction distribuer les places comme elle veut	1	2	3	4	V16
4	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places comme il veut	1	2	3	4	V17
5	Aucune place n'est réservée et on laisse le parking se remplir tout seul chaque matin	1	2	3	4	V18
6	On propose de payer la moitié des tickets de bus à ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture	1	2	3	4	V19
7	L'entreprise loue les places qui manquent dans un parking privé voisin et pour couvrir les frais, tout le monde paie 10 euros (65 F) par jour	1	2	3	4	V20

V21

Combinaison 2

Je vous décris la première situation :

Code scénario 1 : 2

v1

MONTRER CHEVALET 1.2

Ça se passe sur la ligne TGV entre Paris et Lyon. Cette ligne connaît un tel succès que tous les vendredis soirs, les trains sont systématiquement saturés avec des gens qui voyagent debout. Pour la SNCF, cette situation ne peut plus durer, à cause des problèmes de sécurité. Il ne faut plus que les gens voyagent debout.

Différentes solutions sont envisageables pour affecter les voyageurs aux places disponibles, sachant que les voyageurs restants doivent attendre les TGV suivants voire le lendemain pour prendre le TGV (ou devront trouver une autre solution).

Je vais vous présenter les solutions et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	Le vendredi entre 15 h et 21 h, on fait payer un supplément de 30 euros (200 F) sur le prix du billet pour inciter les gens à voyager en dehors de cette période	1	2	3	4	V2
2	On fait d'abord monter les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes accompagnées de jeunes enfants	1	2	3	4	V3
3	On supprime le système de réservation et on tire au sort, parmi les voyageurs qui attendent, ceux qui peuvent monter	1	2	3	4	V4
4	On laisse aux contrôleurs le soin de donner les places disponibles selon leur propre jugement	1	2	3	4	V5
5	On supprime le système de réservation et on laisse les gens monter librement dans les trains, jusqu'à ce que toutes les places assises soient occupées	1	2	3	4	V6
6	On diminue le prix des places de 15 euros à ceux qui acceptent de partir avant 15 heures ou après 21 heures	1	2	3	4	V7
7	La SNCF achète 5 TGV supplémentaires, qu'elle finance en faisant payer 15 euros (100 F) de plus sur tous les billets TGV du vendredi soir	1	2	3	4	V8

V9

INFO ENQUETEUR : le prix d'un billet Paris – Lyon en TGV est d'environ 70 euros (2^{nde} classe)

Je vous décris maintenant la deuxième situation :
v10

Code scénario 2 : 1

MONTRER CHEVALET 2.1

Ça se passe dans une grosse entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise doit faire des travaux dans son parking pour une durée de 6 mois : 2 places sur 3 seront donc supprimées pendant cette période.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places restantes.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION DOUBLE

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses de l'entreprise.	1	2	3	4	V11
2	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses du comité d'entreprise.	1	2	3	4	V12

V13

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne d'abord les places aux femmes enceintes, aux handicapés et à ceux qui se groupent à plusieurs dans la même voiture (covoiturage)	1	2	3	4	V14
2	On distribue les places par tirage au sort	1	2	3	4	V15
3	On laisse la direction distribuer les places comme elle veut	1	2	3	4	V16
4	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places comme il veut	1	2	3	4	V17
5	Aucune place n'est réservée et on laisse le parking se remplir tout seul chaque matin	1	2	3	4	V18
6	On propose de payer la moitié des tickets de bus à ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture	1	2	3	4	V19
7	L'entreprise loue les places qui manquent dans un parking privé voisin et pour couvrir les frais, tout le monde paie 10 euros (65 F) par jour	1	2	3	4	V20

V21

Combinaison 3

Je vous décris la première situation :

Code scénario 1 : 1

v1

MONTRER CHEVALET 1.1

Ça se passe à Paris, dans la gare de Lyon, un vendredi soir de janvier. Il y a 3 TGV prévus dans la soirée, les voyageurs attendent leurs TGV pour rentrer à Lyon. Ils ont tous réservé et payé leur place. A cause d'une tempête de neige exceptionnelle, la SNCF annonce qu'un seul TGV pourra partir (pour des raisons de sécurité on n'accepte à bord pas plus de voyageurs que de places assises). Les voyageurs restants devront attendre le lendemain pour pouvoir partir.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places disponibles.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places disponibles à ceux qui acceptent de payer un supplément exceptionnel de 30 euros (200 F)	1	2	3	4	V2
2	On fait d'abord monter les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes accompagnées de jeunes enfants	1	2	3	4	V3
3	On distribue les places disponibles par tirage au sort	1	2	3	4	V4
4	On laisse aux contrôleurs le soin de donner les places disponibles selon leur propre jugement	1	2	3	4	V5
5	On attend que le train arrive et on laisse les gens monter dedans librement jusqu'à ce que toutes les places soient occupées	1	2	3	4	V6
6	On propose de payer l'hôtel + un dédommagement de 30 euros à ceux qui acceptent de partir le lendemain	1	2	3	4	V7
	<i>vide</i>					V8
V9						

INFO ENQUETEUR : le prix d'un billet Paris – Lyon en TGV est d'environ 70 euros (2^{nde} classe)

Je vous décris maintenant la deuxième situation :
v10

Code scénario 2 : 2

MONTRER CHEVALET 2.2

Ça se passe dans une grosse entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise s'agrandit et la seule solution est de construire de nouveaux locaux sur le parking actuel : 2 places sur 3 seront donc définitivement supprimées.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places qui restent.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION DOUBLE

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses de l'entreprise.	1	2	3	4	V11
2	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses du comité d'entreprise.	1	2	3	4	V12

V13

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne d'abord les places aux femmes enceintes, aux handicapés et à ceux qui se groupent à plusieurs dans la même voiture (covoiturage)	1	2	3	4	V14
2	On distribue les places par tirage au sort une fois par an	1	2	3	4	V15
3	On laisse la direction distribuer les places comme elle veut	1	2	3	4	V16
4	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places comme il veut	1	2	3	4	V17
5	Aucune place n'est réservée et on laisse le parking se remplir tout seul chaque matin	1	2	3	4	V18
6	On propose de payer la moitié des tickets de bus à ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture	1	2	3	4	V19
7	L'entreprise loue les places qui manquent dans un parking privé voisin et pour couvrir les frais, tout le monde paie 10 euros (65 F) par jour	1	2	3	4	V20

V21

Combinaison 4

Je vous décris la première situation :

Code scénario 1 : 2

v1

MONTRER CHEVALET 1.2

Ça se passe sur la ligne TGV entre Paris et Lyon. Cette ligne connaît un tel succès que tous les vendredis soirs, les trains sont systématiquement saturés avec des gens qui voyagent debout. Pour la SNCF, cette situation ne peut plus durer, à cause des problèmes de sécurité. Il ne faut plus que les gens voyagent debout.

Différentes solutions sont envisageables pour affecter les voyageurs aux places disponibles, sachant que les voyageurs restants doivent attendre les TGV suivants voire le lendemain pour prendre le TGV (ou devront trouver une autre solution).

Je vais vous présenter les solutions et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	Le vendredi entre 15 h et 21 h, on fait payer un supplément de 30 euros (200 F) sur le prix du billet pour inciter les gens à voyager en dehors de cette période	1	2	3	4	V2
2	On fait d'abord monter les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes accompagnées de jeunes enfants	1	2	3	4	V3
3	On supprime le système de réservation et on tire au sort, parmi les voyageurs qui attendent, ceux qui peuvent monter	1	2	3	4	V4
4	On laisse aux contrôleurs le soin de donner les places disponibles selon leur propre jugement	1	2	3	4	V5
5	On supprime le système de réservation et on laisse les gens monter librement dans les trains, jusqu'à ce que toutes les places assises soient occupées	1	2	3	4	V6
6	On diminue le prix des places de 15 euros à ceux qui acceptent de partir avant 15 heures ou après 21 heures	1	2	3	4	V7
7	La SNCF achète 5 TGV supplémentaires, qu'elle finance en faisant payer 15 euros (100 F) de plus sur tous les billets TGV du vendredi soir	1	2	3	4	V8

V9

INFO ENQUETEUR : le prix d'un billet Paris – Lyon en TGV est d'environ 70 euros (2^{nde} classe)

Je vous décris maintenant la deuxième situation :
v10

Code scénario 2 : 2

MONTRER CHEVALET 2.2

Ça se passe dans une grosse entreprise, dont les salariés viennent presque tous travailler en voiture. A l'intérieur de cette entreprise, il y a un parking assez grand qui leur est réservé.

Cette entreprise est installée au centre d'une grande ville : c'est donc un secteur où il est vraiment très difficile de se garer. Dans tout le quartier à l'extérieur de l'entreprise, les gens doivent tourner plusieurs minutes, les rares places disponibles sont souvent loin, ça coûte cher de se garer (20 euros pour la journée, environ 130 F), et la police met systématiquement des contraventions.

L'entreprise s'agrandit et la seule solution est de construire de nouveaux locaux sur le parking actuel : 2 places sur 3 seront donc définitivement supprimées.

Il y aurait différentes solutions pour distribuer les places qui restent.

Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

MONTRER CARTE ET S'ASSURER QUE LA PI A BIEN COMPRIS.

ATTENTION : ROTATION DOUBLE

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses de l'entreprise.	1	2	3	4	V11
2	On donne les places à ceux qui acceptent de payer 15 euros par jour (100 F), et cet argent va dans les caisses du comité d'entreprise.	1	2	3	4	V12

V13

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	On donne d'abord les places aux femmes enceintes, aux handicapés et à ceux qui se groupent à plusieurs dans la même voiture (covoiturage)	1	2	3	4	V14
2	On distribue les places par tirage au sort une fois par an	1	2	3	4	V15
3	On laisse la direction distribuer les places comme elle veut	1	2	3	4	V16
4	On laisse le comité d'entreprise distribuer les places comme il veut	1	2	3	4	V17
5	Aucune place n'est réservée et on laisse le parking se remplir tout seul chaque matin	1	2	3	4	V18
6	On propose de payer la moitié des tickets de bus à ceux qui acceptent de ne plus venir en voiture	1	2	3	4	V19
7	L'entreprise loue les places qui manquent dans un parking privé voisin et pour couvrir les frais, tout le monde paie 10 euros (65 F) par jour	1	2	3	4	V20

V21

Questionnaire commun

Nous allons maintenant changer de sujet.

Pour vous, dans votre vie quotidienne, diriez-vous que la pollution, c'est un problème :

Très important 4 Assez important 3 Pas très important 2 Pas important du tout 1 v22

Pour vous, dans vos déplacements quotidiens, diriez-vous que les encombrements sur la route, c'est un problème :

Très important 4 Assez important 3 Pas très important 2 Pas important du tout 1 v23

Et pour vous lequel de ces deux problèmes est le plus important : La pollution 1 Les encombrements 2
v24

Nous allons maintenant parler de recherches qui sont menées aujourd'hui, et je vais vous demander votre avis.

L'augmentation de la circulation des voitures dans les grandes villes comme Lyon pose des problèmes de plus en plus graves, liés aux encombrements, à la pollution, au bruit et à l'insécurité routière. Pour stopper ce phénomène, et améliorer la qualité de vie de tout le monde, on recherche aujourd'hui des solutions.

Une des idées étudiées par les chercheurs dans ce domaine serait de mettre en place un péage tout autour de la ville, ce qui reviendrait à faire payer toutes les voitures qui circulent à l'intérieur de la ville.

A Lyon, voici, ce que ça donnerait. MONTRER PLAN + SCHEMA PEAGE

La zone où serait appliquée le péage comprendrait les quartiers centraux de Lyon et Villeurbanne

Le principe serait que tous les automobilistes qui entrent ou qui circulent à l'intérieur de cette zone (MONTRER) paieraient un forfait de 3 euros par jour, du lundi au vendredi, de 7h à 19 h.

Les recettes du péage pourraient être affectées à l'amélioration des transports à Lyon, Villeurbanne et les communes de la Communauté Urbaine : modernisation et extension du métro, tramway et bus, amélioration de la sécurité dans les transports en commun, entretien des routes, contribution au financement des contournements routiers de Lyon, améliorations pour les piétons et les vélos, etc.

En outre, les chercheurs étudient l'idée de faire varier les tarifs des bus, métro et tram selon l'heure des déplacements ou la longueur des trajets.

Voici d'abord des opinions générales qu'on pourrait avoir à propos de cette idée, et vous me direz si vous les trouvez très injustes, plutôt injustes, plutôt justes ou très justes

ATTENTION : ROTATION

		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	Il faut faire payer un péage aux automobilistes pour les responsabiliser sur la pollution qu'ils occasionnent en roulant	1	2	3	4	V25
2	Pour responsabiliser les gens sur les embouteillages, il faut faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe	1	2	3	4	V26
3	Pour faire ressentir à chaque usager des transports en commun sa contribution aux encombrements aux heures de pointe, il faut lui faire payer un tarif plus élevé à ce moment là	1	2	3	4	V27
4	Si c'est pour élargir ou construire de nouvelles routes, on peut faire payer un péage aux automobilistes	1	2	3	4	V28
5	Si c'est pour développer les bus, les métros ou les trains, on peut faire payer plus cher les transports en commun	1	2	3	4	V29
6	Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler que 3 jours par semaine, au choix, du lundi au vendredi	1	2	3	4	V30

V31

L'argent du péage pourrait être utilisé de plusieurs façons. (MONTRER CARTE ET LIRE)
Personnellement, dites-moi où vous estimez que doit aller cet argent

L'argent du péage irait au budget général de la Communauté Urbaine de Lyon	1
L'argent du péage servirait exclusivement à financer les routes	2
L'argent du péage servirait à financer les routes et les transports en commun	3
L'argent du péage servirait exclusivement à financer les transports en commun	4

V32

Il y aurait aussi la possibilité de proposer des tarifs différents selon le type d'usagers. Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

ATTENTION : ROTATION		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	Les véhicules d'urgence (pompiers, ambulances, police) ne paieraient pas le péage	1	2	3	4	V33
2	Les véhicules des services publics (la Poste, EDF, France Telecom) ne paieraient pas le péage	1	2	3	4	V34
3	Les voitures où il y a au moins 3 personnes à bord ne paieraient pas le péage, pour inciter les gens au covoiturage	1	2	3	4	V35
4	Les gens qui habitent à l'intérieur de la zone auraient droit à un tarif réduit, 1 € par jour au lieu de 3, pour une seule voiture par ménage	1	2	3	4	V36
5	Les gens qui ont des revenus plus faibles auraient droit à un tarif réduit	1	2	3	4	V37
6	Les professionnels (artisans, les livreurs, taxis) qui ont besoin de se déplacer souvent auraient droit à un tarif réduit	1	2	3	4	V38
7	Les handicapés en voiture ne paieraient pas le péage	1	2	3	4	V39

V40

La mise en place de ce péage pourrait avoir certaines conséquences. Je vais vous les présenter et pour chacune, vous me direz si vous la trouvez très injuste, plutôt injuste, plutôt juste ou très juste.

ATTENTION : ROTATION		Très injuste	Plutôt injuste	Plutôt juste	Très juste	
1	Limitier la possibilité d'utiliser la voiture avec un péage comme celui-ci, ce serait...	1	2	3	4	V41
2	Faire payer 3 €, même s'il y a des gens qui n'ont pas d'autre choix que la voiture pour venir dans la zone à péage, ce serait...	1	2	3	4	V42
3	Faire payer 3 €, sans s'occuper si la zone à péage est bien desservie ou non par les transports en commun, ce serait...	1	2	3	4	V43
4	Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent en dehors de Lyon et qui doivent venir dans la zone à péage, ce serait...	1	2	3	4	V44
5	Si la vie devenait plus chère ou plus compliquée pour ceux qui habitent dans la zone à péage, ce serait...	1	2	3	4	V45

V46

Et finalement, si cette idée de péage était appliquée dans une ville comme Lyon, dites-moi si vous seriez d'accord ou pas d'accord avec les affirmations suivantes (MONTRER CARTE ACCORD**) :**

ATTENTION : ROTATION		Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	
1	Avec ce type de péage, les voitures qui ont l'habitude de traverser le centre vont passer par d'autres routes pour le contourner	1	2	3	4	V47
2	Avec ce type de péage, les gens qui ont l'habitude d'aller dans le centre en voiture vont utiliser d'autres modes de transport pour y aller, ou moins se déplacer	1	2	3	4	V48
3	Il faudrait limiter le péage aux heures de pointe, ce serait suffisant (par exemple, entre 7 et 9 heures le matin, et entre 17 et 19 heures le soir)	1	2	3	4	V49
4	Il n'y a qu'à laisser la circulation automobile se développer, les gens vont s'adapter naturellement.	1	2	3	4	V50
5	Il faudrait que ce péage fonctionne tout le temps, 24h/24 et 7j/7	1	2	3	4	V51
6	Pour réduire la circulation des voitures, on pourrait autoriser les voitures à ne rouler qu'un jour sur deux, en fonction des plaques d'immatriculation	1	2	3	4	V52

V53

Quelques renseignements pour classer nos réponses

Quel est votre âge ? NOTER EN CLAIR ET RECODER /_____/ ans V54
Moins de 30 ans 1 30-39 ans 2 40-49 ans 3 50-59 ans 4 60 ans et + 5 V55

Vous êtes : Un homme 1 Une femme 2 V56

Avez-vous un permis de conduire ? 1 oui 2 non V57

Combien y a-t-il de personnes dans votre foyer, y compris vous-même : /_____/ personnes V58

Combien y a-t-il de voitures ? /_____/ voiture(s) V59

Quel est le dernier diplôme, ou examen réussi, que vous avez obtenu ? (LAISSER LA PI REPONDRE ET RECODER)

Aucun 1 Brevet, CAP 2 Baccalauréat 3 DUT, BTS, licence 4 Bac + 4 et plus 5 v60

Exercez-vous actuellement une activité professionnelle ?

SI OUI ↓

Laquelle : /_____/ ←

Etes-vous (si *chômeur* : Etiez-vous)

Salarié X A votre compte Y

Si *salarié* : **Quelle est** (si *chômeur* : était)

votre catégorie professionnelle?

Citer :

emploi précédent ?

Ouvrier X

Employé Y

Technicien X

Agent de maîtrise Y

Ingénieur ou cadre X

SI NON ↓

Etes-vous :

Mère de famille, femme au foyer X

Retraité, retiré des affaires Y

Elève ou étudiant X

Au chômage actuellement Y

Si *chômeur* : **Quel était votre**

REPRENDRE AU DEBUT

RECODIFICATION PCS /_____/ V81

Si *activité professionnelle* : **Vous travaillez :** à temps plein 1 à temps partiel 2 v62

Si *activité professionnelle ou étudiant* :

Dans quelle commune se situe votre lieu de travail / lieu d'études ?

COMMUNE : Recodification COMMUNE /_____/ V63

En considérant le trajet que vous faites habituellement pour aller travailler / étudier, quels sont les moyens de transport que vous utilisez au cours de ce trajet :

1 Bus, tramway, métro 2 Train 4 Voiture → Si voiture,

précisez :

8 Vélo 16 Moto, scooter 1 conducteur

32 A pied uniquement 64 Autres (préciser) **Somme =** V64 2 passager

V65

Coopération de la PI : bonne 1 moyenne 2 mauvaise 3 V66

COMMUNE de résidence de la PI : Recodification COMMUNE /_____/ V67

A REMPLIR OBLIGATOIREMENT

Enquêteur : Date : Heure :

Nom et prénom interviewé :

Adresse exacte :

.....

N° téléphone (pour contrôle) :

6.2. Annexe tableaux complémentaires partie 2 du questionnaire

Variable	Nbr de données utilisées	Nbr de données ignorées	Nbr de modalités	Mode	Effectif mode	% mode	Fréq. rel. mode
faire payer un péage aux automobilistes pour la pollution	398	3	2	injuste	250	62,81	0,628
faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe	399	2	2	injuste	310	77,69	0,777
faire payer les TC plus cher aux heures de pointe	400	1	2	injuste	372	93,00	0,930
si pour élargir ou construire des routes, faire payer un péage	399	2	2	injuste	263	65,91	0,659
si pour développer les TC, faire payer plus cher les TC	400	1	2	injuste	316	79,00	0,790
autoriser la circulation des voitures 3 jours par semaine	400	1	2	injuste	262	65,50	0,655

faire payer un péage aux automobilistes pour la pollution / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	250	63	0,628
juste	148	37	0,372

faire payer un péage aux automobilistes aux heures de pointe / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	310	78	0,777
juste	89	22	0,223

faire payer les TC plus cher aux heures de pointe / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	372	93	0,930
juste	28	7	0,070

si pour élargir ou construire des routes, faire payer un péage / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	263	66	0,659

juste	136	34	0,341
-------	-----	----	-------

si pour développer les TC, faire payer plus cher les TC / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	316	79	0,790
juste	84	21	0,210

autoriser la circulation des voitures 3 jours par semaine / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	262	66	0,655
juste	138	35	0,345

Tableau 64

	faire payer un péage aux automobilist es pour la pollution	faire payer un péage aux automobilist es aux heures de pointe	faire payer les TC plus cher aux heures de pointe	si pour élargir ou construire des routes, faire payer un péage	si pour développer les TC, faire payer plus cher les TC	autoriser la circulation des voitures 3 jours par semaine
Nbr de valeurs utilisées	398	399	400	399	400	400
Nbr de valeurs ignorées	3	2	1	2	1	1
Nbr de val. min.	8	2	60	7	13	12
% de val. min.	2,010	0,501	15,000	1,754	3,250	3,000
Minimum	1,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1er quartile	3,000	2,500	1,500	3,000	2,500	2,500
Médiane	4,000	3,500	2,500	3,500	3,000	3,500
3ème quartile	5,000	4,500	3,000	5,000	4,000	5,000
Maximum	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000
Etendue	4,500	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
Somme	1602,500	1404,000	995,000	1538,000	1321,500	1516,000
Moyenne	4,026	3,519	2,488	3,855	3,304	3,790
Moyenne géométrique	3,829	3,334	2,244	3,596	3,032	3,464
Moyenne harmonique	3,614	3,142	2,004	3,296	2,749	3,094
Aplatissement (Pearson)	-1,078	-0,613	0,123	-0,984	-0,610	-1,137
Asymétrie (Pearson)	-0,042	0,360	0,598	-0,029	0,432	-0,012
Aplatissement	-1,067	-0,593	0,155	-0,971	-0,590	-1,127
Asymétrie	-0,043	0,363	0,603	-0,029	0,435	-0,012
CV (écart- type/moyenne)	0,300	0,321	0,440	0,344	0,399	0,387
Variance d'échantillon	1,457	1,271	1,195	1,751	1,731	2,143

Variance estimée	1,461	1,274	1,198	1,755	1,735	2,149
Ecart-type d'échantillon	1,207	1,127	1,093	1,323	1,316	1,464
Ecart-type estimé	1,209	1,129	1,094	1,325	1,317	1,466
Ecart absolu moyen	1,042	0,918	0,876	1,139	1,069	1,262
Ecart absolu médian	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Ecart-type de la moyenne	0,061	0,057	0,055	0,066	0,066	0,073
Borne inf. IC de la moyenne	3,907	3,408	2,380	3,724	3,174	3,646
Borne sup. IC de la moyenne	4,145	3,630	2,595	3,985	3,433	3,934

Tableau 65

Variable	Nbr de données utilisées	Nbr de données ignorées	Nbr de modalités	Mode	Effectif mode	% mode	Fréq. rel. mode
Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage	397	4	2	injuste	229	57,68	0,577
Faire payer 3€ même si pas d'autre choix que voiture	394	7	2	injuste	334	84,77	0,848
Faire payer 3€ même si pas de TC	397	4	2	injuste	379	95,47	0,955
Si vie plus chère ou plus compliquée en dehors de Lyon	394	7	2	injuste	348	88,32	0,883
Si vie plus chère ou plus compliquée dans Lyon	396	5	2	injuste	360	90,91	0,909

Limiter la possibilité d'utiliser la voiture avec ce péage / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	229	58	0,577
juste	168	42	0,423

Faire payer 3€ même si pas d'autre choix que voiture / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	334	85	0,848
juste	60	15	0,152

Faire payer 3€ même si pas de TC / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	379	95	0,955
juste	18	5	0,045

Si vie plus chère ou plus compliquée en dehors de Lyon / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	348	88	0,883
juste	46	12	0,117

Si vie plus chère ou plus compliquée dans Lyon / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
injuste	360	91	0,909
juste	36	9	0,091

Tableau 66

Variable	Nbr de données utilisées	Nbr de données ignorées	Nbr de modalités	Mode	Effectif mode	% mode	Fréq. rel. mode
Les gens vont passer par d'autres routes	398	3	2	d'accord	310	77,89	0,779
Les gens vont utiliser d'autres modes ou moins se déplacer	399	2	2	d'accord	313	78,45	0,784
Limiter le péage aux heures de pointe, suffisant	399	2	2	pas d'accord	214	53,63	0,536
Laisser la circulation automobile se développer	398	3	2	pas d'accord	260	65,33	0,653
Il faudrait que le péage fonctionne 24h/24	399	2	2	pas d'accord	312	78,20	0,782
Autoriser les voitures à rouler un jour sur deux (plaques paires / impaires)	399	2	2	pas d'accord	272	68,17	0,682

Les gens vont passer par d'autres routes / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
d'accord	310	78	0,779
pas d'accord	88	22	0,221

Les gens vont utiliser d'autres modes ou moins se déplacer / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
d'accord	313	78	0,784
pas d'accord	86	22	0,216

Limiter le péage aux heures de pointe, suffisant / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
----------	----------	---	------------

d'accord	185	46	0,464
pas d'accord	214	54	0,536

Laisser la circulation automobile se développer / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
d'accord	138	35	0,347
pas d'accord	260	65	0,653

Il faudrait que le péage fonctionne 24h/24 / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
d'accord	87	22	0,218
pas d'accord	312	78	0,782

Autoriser les voitures à rouler un jour sur deux (plaques paires / impaires) / 2 modalités :

Modalité	Effectif	%	Fréq. rel.
d'accord	127	32	0,318
pas d'accord	272	68	0,682

Tableau 67

7. Bibliographie

7.1. Références bibliographiques pour la fiscalité sur les carburants

Presse consultée pour la fiscalité sur les carburants :

- internationale :
 - Tribune (1997,2000),
 - Le Loyd (2000)
 - AFP
 - Euroinfos (2000)
- nationale :
 - Le Figaro (1992, 1997, 1998, 1999, 2000)
 - Le Monde (de 1995 à 2000),
 - La Croix (1998, 1999),
 - Les Echos (2000),
 - L'Humanité (1998, 1999),
 - Libération (1998, 2000),
 - Le Canard Enchaîné (1998, 2000),
 - L'Evènement (1998, 2000)
- locale:
 - Progrès (1995),
 - Parisien (2000)
- spécialisée
 - Officiel des Transporteurs (OT : 2000)
 - FNTR (2000)
 - Fédération des entreprises de transport et de logistique de France (FETLF : 2000)
 - Lettre du transporteur routier (LTR : 2000)
 - Bulletin des transports et de la logistique (BTL : 2000)
 - Transports actualités (TA : 2000)
 - Liaisons sociales (LS : 2000)
 - Usine nouvelle (2000)
 - Editorial (2000)
 - Auto journal (2000)
 - Que choisir ? (2000)

Sites internet pour la fiscalité sur les carburants :

- www.industrie.gouv.fr
- www.transports.equipement.gouv.fr
- [//perso.wanadoo.fr/fnaut](http://perso.wanadoo.fr/fnaut)
- sites de la baisse du prix du carburant
 - www.innopart.com/tipp/index.html
 - [//www.demlib.com/editorial/actu/sujets](http://www.demlib.com/editorial/actu/sujets)

- [//www.carburant.org](http://www.carburant.org)

Bibliographie

AYOUB, A. (1996). Le pétrole. Economie et politique (Economica, bibliothèque des matières premières, 1996, 393 p)

Conseil national routier. Evolution du prix du gazole : observation, facteurs explicatifs, tendances et conséquences pour les entreprises de transport routier (3/09/1999)

INSEE. Automobile, carburants, réparations : 20 ans d'évolution de prix (INSEE Première, n°713, mai 2000)

ORSELLI, J. (1997) Fiscalité des Transports Routiers. in *Mobilité dans un Environnement Durable*, Actes du Congrès de l'ATEC, 28-30 Janvier 1997, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, pp. 199-213.

URF (2001) *Faits et chiffres 2000. Statistiques du transport en France*. Union Routière de France, Paris.

7.2. Références bibliographiques pour le stationnement payant

Presse consultée (1967-2001)

- Le Progrès
- Le Figaro version lyonnaise
- Le Figaro version nationale
- Le Monde

Bibliographie

Andan, O., Tabourin, E., 1998, Croissance et recomposition socio-économique des espaces urbains, pp.273-285, in Pumain, D., Mattei, M-F, *Données urbaines*, Collection villes, 471p, 1998.

CERTU, 1999, *Une politique du stationnement. Pourquoi ? Comment ?*, Collections du CERTU, N°10, 167p, nov.

CERTU, 2000, Les premières mises en place du stationnement payant sur voirie, Collections du CERTU, 58p, sept.

CERTU-ADEME, 1999, Plans de déplacements urbains. Prise en compte de la pollution de l'air, du bruit, et de la consommation d'énergie, Guide méthodologique 1999, 300p.

CERTU-CNIF, 2000, *Stationner circuler respirer. Le stationnement instrument de politiques pour la ville*, Actes du Colloque de Lyon 6/5/1999, Collections du CERTU, n°27, 194p.

Chambre Régionale de Comptes Rhône-Alpes, 1998, *Lettre d'observations de gestion de CRC sur la Société d'économie mixte Lyon Parc Auto*, Lyon, 13p, déc.

Code de la voirie Routière, 1990, 2ème édition, 144p, sept.

Dreifuss, M., 1995, *Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains. La genèse d'un service public*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université Lumière Lyon II, Faculté des Sciences Juridiques, 452p.

Lichère, V., Raux, C., Petiot, R., 2000, *Modélisation des contraintes de stationnement*, Rapport Final, SEMALY-LET, juin.

Picard, A., Delacourt, L., 2000, *L'automobile à domicile. L'exemple de Paris*, GEVR, PUCA, EAN, 4 tomes, juin.

Raux (C.), Masson (S.), Godinot (C.) 1997. *Modèle stratégique de déplacements de l'agglomération lyonnaise. Vingt ans de rétrospective à travers les enquêtes-déplacements de l'agglomération lyonnaise (1976-1986-1995)*, LET, SEMALY, février 1997, 181 p.

Vaté, H., 1977, *L'arrêt et le stationnement des véhicules en milieu urbain*, Thèse pour le Doctorat d'Etat ès-Sciences Economiques, 481p, 12 déc.

7.3. Références bibliographiques pour TEO

Dossier de presse complet sur la période 1986 à 1998. Presse locale : Le Progrès (principalement), Lyon Capitale, La Voix du Lyonnais, Lyon Figaro, Lyon Mag, Métro Lyon, Petites Affiches Lyonnaises, Prospectives Rhône-Alpes. Presse nationale : Le Monde, L'Humanité, Les Echos, Le Moniteur, Libération, Le Parisien, Le Nouvel Economiste, Urbapress.

Bibliographie

Chabanol, D., Charmeil, C., Lemoine, J.P. (1998) *Mission d'expertise sur le périphérique nord de Lyon*, 125 p. + annexes.

Childers, T.L., 1986, Assessment of the psychometric properties of an opinion leadership scale, *Journal of Marketing Research*, vol XXIII, 184-188.

Dalmaï, C. (2000) Lyon, les leçons d'un périphérique. In *Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain. Lyon, les leçons d'un périphérique*. Etudes & Recherches. LET, Lyon, pp. 9-24.

Granjon, R. (2000) Le recours à une conciliation « juridictionnelle » pour le règlement du litige portant sur l'indemnisation de l'ancien concessionnaire. In *Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain. Lyon, les leçons d'un périphérique*. Etudes & Recherches. LET, Lyon, pp. 41-51.

LET (2000) *Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain. Lyon, les leçons d'un périphérique*. Actes du colloque organisé par le Grand Lyon et le LET, 5-6 décembre 2000. Etudes & Recherches. LET, Lyon, 247 p.

7.4. Bibliographie générale

- Azjen, I. 1998, A theory of planned behaviour, in Kuhl, J., Beckmann, J. eds, *Action – control: from cognition to behaviour*, Springer, Heidelberg.
- Baron, J., Jurney, J., 1993, Norms against voting for coerced reform, *Journal of Economic Personality and Social Psychology*, 64, 347-355.
- Champagne, P., 1990, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Collection Le sens commun, 312.
- Childers, T.L., 1986, Assessment of the psychometric propoerties of an opinion ledearship scale, *Journal of Marketing Research*, Vol XXIII, 184-188, may.
- Else, P.K., 1986, No entry for congestion taxes ?, *Transportation Research*, 20A, (2), 99-107.
- Emmerink, R.H.M., Nijkamp, P., Rietveld, P., 1995, Is congestion pricing a first-best strategy in transport policy ? A critical review of arguments, *Environment and Planning B*, 22, pp.581-602.
- Evans, A.W., 1992, Road congestion pricing : when is it a good policy ?, *Journal of Transport Economics and Policy*, 26, pp.213-244.
- Frey, B.S., Jegen, R., 2001, Motivation crowding theory, *Journal of Economic surveys*, 15, n°5, pp.589-611.
- Frey, B.S., Pommerehne, W.W., 1993, On the fairness of pricing. An empirical survey among the general population, *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 20, 295-307.
- Giuliano, G., 1992, An assessment of the political acceptability of congestion pricing, *Transportation*, 19 (4), pp.335-358.
- Goodwin, P.B., 1989, The «Rule of Three» : a possible solution to political problem of competing objectives for road pricing, *Traffic Engineering and Control*, pp.495-497, oct.
- Goodwin, P.B., Road pricing or transport planning, in Johansson, B., Mattson, L.G., eds, *Road pricing theory, empirical assessment and policy*, Boston.
- Harrington, W., Krupnick, A., Albertini, A., 2001, Overcoming public aversion to congestion pricing, *Transportation Research Part A*, 35, 91-111.
- Jakobsson, C., Fujii, S., Garling, T., 2000, Determinants of private car user's acceptance of road pricing, *Transport Policy*, 7, pp.153-158.
- Langmyrh, T., 1997, Managing equity. The case of road pricing, *Transport Policy*, vol 4, n°1, pp.25-39.
- PATS Project, 2001. *Pricing Acceptability in the Transport Sector. Deliverable 2 : Socio-economic principles for price acceptability* (ss la direction de Charles RAUX). Commission of the European Communities, Directorate-General for Transport DG VII-E. March 2001, 110 p.
- Raux (C.), Souche (S.), 2001. L'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports : comment concilier efficacité et équité ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol 4, pp. 539-558.

Rawls, J., 1987, *Théorie de la justice*, Le Seuil, 665.

Rietveld, P., Verhoef, E.T., 1998, Social feasibility of policies to reduce externalities in transport, in Button, K.J, Verhoef, E.T., *Road pricing, traffic congestion and the environment*, Edgar Elgar, 316p.

Schlag, B., Teubel, U., 1997, Public acceptability of transport pricing, *IATSS Research*, 21, N°2, 134-142.

Seale, K., 1993, Attitudes of politicians in London to road pricing, *Proceeding of Seminar F*, PTRC Summer Annual Meeting, London, 117-128.

Small, K.A., 1992, *Urban transportation economics*, Harwood Academic Publishers, 181p.

TAPESTRY, 2001, *State-of-the-Art Review*, Deliverable 2. Project funded by the European Commission, Transport RTD Programme of the 5th Framework Programme, Nov. 2001, 90 p.

Table des matières

RESUME	5
1. INTRODUCTION	15
2. METHODE D'ANALYSE	19
3. LES TROIS ETUDES DE CAS	21
3.1. Fiscalité : le prix du carburant	22
3.1.1. Le mécanisme de formation du prix du carburant	23
3.1.1.1. Les repères sur la formation des prix des carburants	23
3.1.1.2. Les acteurs impliqués dans les processus de décision politique	24
Les acteurs de l'offre	25
Les acteurs de la demande	33
3.1.2. La dynamique de la politique fiscale	37
3.1.2.1. Evolution de la politique sur les 5 ans en fonction des problématiques	37
3.1.2.2. Les facteurs d'évolution : le jeu de la politique fiscale et de la conjoncture	40
Vers une problématique de protection de l'environnement	41
D'un problème de rentrée d'argent à un problème d'acceptabilité	45
3.1.2.3. Le jeu entre les acteurs	47
L'identification des acteurs	47
Les groupes d'acteurs et leurs arguments	49
3.1.2.4. En conclusion	63
3.1.3. Le processus d'acceptabilité : mécanismes à l'œuvre entre acteurs de l'offre et acteurs de la demande	63
3.1.3.1. La prise en compte des intérêts de la part de demande	63
L'influence de la perception de la mesure par les acteurs	63
La cohérence de la mesure	64
L'usage du rapport de force	64
3.1.3.2. Application de la mesure	65
Les marges de manœuvre des acteurs	65
Le moment où la mesure est implantée	66
L'information ou la sensibilisation de l'opinion	66
Les aménagements dans l'application de la mesure	67
3.2. L'introduction du stationnement payant à Lyon	67
3.2.1. La régulation du stationnement : émergence et acteurs	70
3.2.1.1. L'émergence historique de la régulation du stationnement	70
Réglementer le stationnement pour libérer la voirie	71
De l'interdiction pure à la redevance	71
Favoriser l'accessibilité des voitures au centre-ville : la zone bleue	72
Le report de la pression du stationnement sur le domaine privé : l'article 12 du POS	72
Pallier l'insuffisance de l'offre : la montée en puissance des acteurs privés	73
Réguler la mobilité à travers la tarification modulée du stationnement	73
3.2.1.2. Les instruments de régulation du stationnement	75
3.2.1.3. Les acteurs du stationnement à Lyon	77
Les acteurs de l'offre de stationnement à Lyon	77
Les acteurs de la demande de stationnement à Lyon	83

3.2.2.	La dynamique de la régulation du stationnement à Lyon	84
3.2.2.1.	Les étapes de la régulation du stationnement payant à Lyon : approche chronologique	84
	L'abandon de la zone bleue	84
	L'introduction du stationnement payant sur voirie dans la presque île (1967-1975)	85
	Parcs payant hors voirie, extension du stationnement payant sur voirie et introduction de tarifs privilégiés pour les résidents (années 80-90)	86
	La régulation de la mobilité (à partir de 1996)	89
3.2.2.2.	Les problématiques à l'œuvre	90
3.2.2.3.	Le jeu des acteurs et leurs arguments	91
	Les commerçants	96
	Les politiques	96
	Les résidents	97
	Les concessionnaires et exploitants	97
	Les navetteurs	98
3.2.3.	Des enseignements pour l'acceptabilité d'une nouvelle mesure tarifaire	98
3.2.3.1.	La prise en compte des intérêts de la demande	98
	L'influence de la perception de la nouvelle mesure	98
	La prise en compte des intérêts des acteurs	99
	La recherche de coalitions d'intérêts en fonction des rapports de force	99
3.2.3.2.	L'application de la mesure	100
	L'importance du moment et du contexte d'implantation	100
	Les marges de manœuvre et la nécessité des compensations	101
	La recherche de la progressivité et de la négociation	102
3.3.	Péage urbain : le cas de TEO à Lyon	103
3.3.1.	De la problématique des péages urbains au cas de TEO	103
3.3.1.1.	Problématique des péages urbains	103
3.3.1.2.	Le contexte réglementaire et législatif français concernant les péages urbains	105
3.3.1.3.	Le cas lyonnais : TEO	105
3.3.2.	Les acteurs impliqués dans le processus de décision de TEO	109
3.3.2.1.	Les acteurs de l'offre	110
	Les acteurs locaux	110
	Les acteurs de contrôle	113
3.3.2.2.	Les acteurs de la demande	113
3.3.3.	La dynamique du rejet de TEO	115
3.3.3.1.	La genèse du projet TEO : un objectif d'équilibre financier	115
	Le choix du tracé.	115
	Le choix du concessionnaire et le chiffrage du projet	116
	Le péage écartelé entre outil de management du trafic et source de financement	117
3.3.3.2.	De la réalisation à l'éclatement de la crise	118
	La réalisation de l'infrastructure	118
	Changement d'équipe municipale, la voie devient moins facile pour le concessionnaire	119
	Une mise en service catastrophique	119
3.3.3.3.	La difficile transition vers l'objectif d'acceptabilité	121
3.3.3.4.	Décisions irréversibles, décisions réversibles	126
3.3.4.	Les arguments utilisés et le jeu des acteurs	127
3.3.4.1.	La politique globale de transport	128
	« Non à la fuite en avant routière »	128
	« TEO est une infrastructure utile et indispensable »	129
	« Le péage sur le contournement est aberrant »	129
3.3.4.2.	Le casse-tête du financement et le principe du péage	129
	« Le service a un prix, il est normal de faire payer »	129
	« Non au péage d'infrastructure, oui au péage de régulation »	130
	« C'est injuste, l'automobiliste paie déjà assez »	130
	« Les tarifs sont trop élevés »	131
	Le partenariat avec le privé, un racket ?	131
3.3.4.3.	La remise en cause de la liberté de choix	131
3.3.4.4.	Le processus décisionnel et de concertation	132
	« Le dossier TEO est opaque et manque de concertation »	132

« Une convention déséquilibrée entre concédant et concessionnaire »	132
« Une ouverture mal préparée »	132
3.3.4.5. Le jeu des acteurs	133
3.3.5. Les mécanismes à l'œuvre dans le processus d'acceptabilité	137
3.3.5.1. La perception de la mesure et sa cohérence	137
3.3.5.2. Les rapports de force	138
3.3.5.3. La prise en compte des intérêts des acteurs de la demande	139
3.3.5.4. Les marges de manœuvre	140
3.3.5.5. L'importance du moment	141
3.3.5.6. La recherche de la négociation	141
3.4. Synthèse des trois études de cas	142
3.4.1.1. L'influence de la perception de la mesure et de sa cohérence par les acteurs	142
3.4.1.2. La formation et l'usage des rapports de force	143
3.4.1.3. Les marges de manœuvre	144
3.4.1.4. L'importance du moment	144
3.4.1.5. La recherche de la négociation	145
4. L'ENQUETE PAR QUESTIONNAIRES	147
4.1. Le modèle théorique	147
4.1.1. Revue complémentaire de la littérature	147
4.1.2. Le modèle théorique du processus d'acceptabilité	149
4.1.2.1. La perception du problème	149
4.1.2.2. Les dimensions d'efficacité et d'équité	150
4.1.2.3. Les attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation	151
4.1.2.4. Le processus menant à l'acceptabilité	152
4.2. L'élaboration de l'enquête	153
4.2.1. Les critères d'échantillonnage et de signalétique	154
4.2.1.1. L'échantillonnage	154
4.2.1.2. Signalétique	154
4.2.2. La construction du questionnaire	155
4.2.2.1. Attitudes par rapport aux alternatives et aux mécanismes de régulation	155
Le cas du T.G.V.	155
Le stationnement d'entreprise	157
4.2.2.2. Perception du problème de la circulation automobile en milieu urbain	159
4.2.2.3. Dimensions d'efficacité et d'équité	159
L'efficacité :	159
L'équité	160
4.2.3. Les conditions de réalisation de l'enquête	162
4.3. L'analyse des résultats	162
4.3.1. Le codage des réponses	162
4.3.2. La première partie du questionnaire	164
4.3.2.1. Les hiérarchies pour le T.G.V. et le stationnement d'entreprise	164
Le cas du T.G.V.	164
Le cas du stationnement	168
4.3.2.2. Les principes de justice dans les deux scenarii	173
4.3.2.3. Attitudes sur les principes de justice et caractéristiques socio-démographiques	175
4.3.2.4. Synthèse partie 1	179
4.3.3. La seconde partie du questionnaire	181
4.3.3.1. Les attitudes face à la pollution et aux encombrement	181
La perception du problème	181
Attitudes face à la pollution et aux encombrements et caractéristiques socio-démographiques	182
4.3.3.2. Les opinions générales sur le péage	182
Analyse des réponses regroupées « juste » / « injuste »	183

Analyse des réponses recodées en notes	185
Croisement avec d'autres facteurs	186
4.3.3.3. L'utilisation des recettes du péage	188
4.3.3.4. Les attitudes face aux modulations de tarifs	189
Analyse des réponses recodées en notes	193
Croisement avec d'autres facteurs	193
4.3.3.5. Attitudes face aux conséquences du péage	194
Analyse des réponses recodées en notes	197
Croisement avec d'autres facteurs	198
4.3.3.6. Les attitudes face à l'efficacité du péage	199
Analyse des réponses recodées en notes	202
Croisement avec d'autres facteurs	203
4.3.3.7. Analyse factorielle exploratoire sur les items d'efficacité et d'équité	203
Mise en œuvre technique de l'analyse factorielle exploratoire	203
Le modèle obtenu	204
4.3.3.8. Impact des caractéristiques personnelles des enquêtés sur leurs attitudes	207
Les opinions générales sur le péage	207
Les attitudes face aux modulations de tarifs	208
Attitudes face aux conséquences du péage	212
Les attitudes face à l'efficacité du péage :	214
4.3.3.9. Synthèse concernant les scénarios de péage	216
4.4. Synthèse générale de l'enquête	218
4.4.1. Les attitudes face aux principes de régulation	218
4.4.1.1. La tarification de la congestion à offre constante :	218
4.4.1.2. La tarification de la congestion avec une nouvelle offre :	218
4.4.1.3. Les règles administratives :	219
4.4.1.4. La file d'attente :	219
4.4.1.5. La règle morale et la compensation :	219
4.4.1.6. Selon le contexte exceptionnel ou récurrent	219
4.4.2. La perception du problème	220
4.4.3. Les dimensions d'efficacité et d'équité	220
4.4.4. L'influence des caractéristiques socio-démographiques et des comportements habituels	220
4.4.5. Retour sur le modèle théorique	221
5. CONCLUSIONS	223
5.1. Les marges de manœuvre pour l'introduction éventuelle de péages urbains	223
5.1.1. La nécessité de porter le débat sur la place publique	223
5.1.2. Des préférences assez nettes pour certains principes de régulation	224
5.1.3. Des points d'ouverture existent malgré tout	224
5.1.4. Des dimensions à traiter séparément	225
5.2. La conduite du processus d'acceptabilité	225
6. ANNEXES	227
6.1. Questionnaires	228
6.2. Annexe tableaux complémentaires partie 2 du questionnaire	240
7. BIBLIOGRAPHIE	245
7.1. Références bibliographiques pour la fiscalité sur les carburants	245

7.2.	Références bibliographiques pour le stationnement payant	246
7.3.	Références bibliographiques pour TEO	247
7.4.	Bibliographie générale	248